

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.65/L.5

30 de junio de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

SEMINARIO SOBRE EL PROCESO DE PLANIFICACION
EN AMERICA LATINA Y LAS EMPRESAS ESTATALES

Auspiciado por la Comisión Económica para
América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL),
a través del Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social (ILPES) y el
Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico
y Social (ILDES)

Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978

LA INSERCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
EN EL APARATO ESTATAL URUGUAYO

Aldo E. Solari y Rolando Franco ★

★ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad
de los autores y pueden no coincidir con las de aquellas
instituciones a las que están vinculados.

78-8-1575-450

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

N O T A

Para las partes de este documento referidas más estrictamente a la información empírica sobre las empresas públicas se ha utilizado y reproducido a veces un trabajo anterior de los señores Israel Wonsever y Juan F. Jorba. El señor Jorba también ha colaborado en la actualización de esa información. Ninguna responsabilidad cabe, por lo tanto, a las personas mencionadas en las hipótesis expuestas, que son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

I N D I C E

/ B. El

	<u>Página</u>
B. El SEP como recurso político y el problema de del clientelismo	69
1. Número de empleados	69
2. Evolución de las remuneraciones en la administración pública uruguaya	79
3. El clientelismo	86
C. Eficiencia de las empresas públicas	93
D. Sobre la autonomía real de las empresas públicas	97
V CONCLUSIONES	100
ANEXO ESTADISTICO	

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

I

ALGUNOS SUPUESTOS BASICOS DEL ANALISIS

1. El análisis de las empresas públicas que se desarrolla en este documento se basa en que ellas son parte del Estado y no pueden ser entendidas sino en referencia a él y al sistema político. Los caracteres constitutivos del Estado y los del sistema político proporcionan pues, el marco general para el análisis de las empresas. El sistema político es considerado aquí como el ámbito en que se da la competencia sometida a normas, por recursos de poder escasos. Obviamente, existe un nivel en que se establecen las reglas de esa competencia. Pero esa normatividad es el producto de una coalición de actores hegemónicos, siempre provisoria y sometida a los desafíos de nuevos arreglos sociales. En ese sentido, el supuesto básico del análisis subsiguiente se encuentra en la teoría del conflicto y no en la del consenso.

2. En la competencia que supone el sistema político es posible distinguir:

- a) una normatividad vigente;
- b) una normatividad propuesta, explícita o implícitamente, como sustitutiva;
- c) una distribución real de los recursos de poder;
- d) acciones destinadas a transformar la distribución real, adoptadas por grupos que no se sienten suficientemente contemplados en la existente y que están dotados de recursos de poder que consideran como suficientes para desafiarla.

3. La normatividad vigente depende, en forma directa, del sistema de valores, de las ideologías. Esto es verdad también respecto a la normatividad propuesta como sustitutiva. La distribución real del poder y las acciones destinadas a transformarla dependen, por su parte, de las características estructurales del sistema sociopolítico, pero es legítima a través de las ideologías, las que, a su vez, tienen una compleja relación con las estructuras.

/4. Estas

4. Estas consideraciones se relacionan con la vieja cuestión de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política. No se desarrollarán aquí los supuestos aceptados en la materia, remitiéndose los autores a lo ya dicho más circunstanciadamente en otro lugar, ^{1/} bastando señalar aquí la predominancia de los factores estructurales en el largo plazo y la posibilidad de una cierta autonomía más o menos grande del sistema político y de las instituciones en que se trasparente, según las coyunturas y los movimientos de larga duración considerados.

5. La experiencia histórica demuestra que el Estado puede estar acompañado o no de empresas públicas. Cuando éstas existen, formando el llamado "Sistema de Empresas Públicas" (SEP), hay alguna ideología justificatoria que define sus objetivos, los recursos que deben otorgárseles para cumplirlos y las limitaciones que deben enfrentar. Esta definición ideológica es la triunfante en un momento dado y resulta, a su vez, de una compleja constelación de factores ideológicos y estructurales.

Otra manera de expresar lo mismo es decir que el sistema político vigente se refleja en el SEP, aunque no mecánicamente. Si es imposible entender al SEP sin referirlo al sistema político, tampoco lo sería de no tomar en cuenta lo que ocurre en el SEP mismo, la capacidad de reacción propia de éste, que varía según las coyunturas, y el hecho de que tal causalidad puede asumir diversas formas históricas concretas.

6. Es analíticamente válido, sin embargo, examinar las definiciones vigentes del SEP en un momento histórico dado y plantearse los factores estructurales e ideológicos que conducen a que se acepte esa definición en lugar de alguna otra y, asimismo, descubrir su grado de precisión o vaguedad, los diversos objetivos que propone, la coherencia o incoherencia de los mismos, etc.

^{1/} Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowicz, Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1976.

7. Elegido ese momento determinado en que triunfa una definición ideológica, lo que se expresa en la constitución del SEP o de una empresa pública, se abre un proceso temporal y evolutivo. Este debe estudiarse con la finalidad de responder a ciertas preguntas e interrogantes esenciales: si los objetivos reales de su praxis coinciden o no con los definidos en el momento constitutivo; cuáles son las causas, estructurales e ideológicas, de las diferencias o coincidencias que pueden hallarse en el sistema político o social. Entre esas causas, adquiere una relevancia especial el hecho de que el SEP o las empresas que lo constituyen, una vez que existen y cualesquiera fueren las disensiones y conflictos producidos al momento de su creación, se convierten en un recurso de poder. Es obvio que ni siquiera quienes se opusieron a su existencia pueden desconocer su importancia como tal. De hecho, asumen diversos comportamientos frente al SEP o a las empresas, con lo que el conflicto político se traslada al SEP o, si se quiere, el SEP pasa a constituirse en una de las arenas de aquél.

Se requiere hallar una solución a ese conflicto, pero ella será siempre provisoria y generalmente desafiada. Una, que puede ser muy engañosa respecto a la naturaleza del SEP, lleva a que algunos de los actores sociales con poder real queden excluidos de participar en el poder empresarial porque él se ejerce en el gobierno central. En otras, ciertos actores participan en alguna empresa pero no en otras. Por último, y para citar sólo algunas de las soluciones posibles, el SEP se convierte en un microcosmos totalmente representativo del sistema político vigente, de sus alianzas, y sus conflictos.

Cada una de las soluciones anteriores supone la utilización del SEP o de alguna de sus empresas constitutivas como recurso de poder. Ello puede hacerse utilizando muy diferentes dimensiones del fenómeno complejo que se designa como empresas públicas. Efectivamente, y en una distinción muy burda, es posible usar los puestos directivos, los altos puestos tecnocráticos o la simple burocracia de las empresas públicas para llegar a diversas formas de adecuarlas a la situación del sistema político.

/8. Desde

8. Desde luego, las definiciones real e ideológica de los objetivos obedecen a todo el complejo de factores mencionados. Así, la oposición entre objetivos de rentabilidad y extraeconómicos no se da en el vacío sino que es consecuencia de las soluciones y los conflictos existentes en el sistema político vigente. No es cierto que las empresas públicas tengan una naturaleza esencial que las lleve hacia una u otra orientación. El peso de cada una y los conflictos que se producen entre ellas dependen de un complejo de factores estructurales e ideológicos entre los cuales la "razón económica" no es más que un elemento de juicio visualizado por los actores como sirviendo al interés sea de ellos mismos, sea de algunos otros actores del sistema político.

9. Las consideraciones anteriores, pese a su carácter sumario, explican la división adoptada en este documento. En primer lugar, se analizan los objetivos asignados en diferentes momentos a las empresas públicas, en tanto que sirven para determinar los diversos marcos ideológicos dentro de los que se ha movido el SEP en el Uruguay. En segundo lugar, se analiza el marco jurídico-institucional que representa una interpretación del marco ideológico cuyos grados de fidelidad pueden ser diversos y que, además, proporciona la mayor concreción del mismo que es necesaria para presidir el funcionamiento real del SEP. Este sería ininteligible sin los dos análisis previos mencionados, pero es obvio que no se confunde con ellos. A su estudio está dedicada la cuarta parte de este trabajo. Por último, se extraen algunas conclusiones vinculadas sobre todo a la relación entre las discusiones sobre el papel del SEP y la estructura política y social.

II

LA DEFINICION DE LOS OBJETIVOS Y LOS CARACTERES
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

A. Consideraciones previas

1. Es muy obvio que las empresas públicas suponen la existencia de un Estado capaz de crearlas. Mucho más complejo es saber cuáles son las condiciones que debe reunir un Estado para ser capaz de hacerlo, puesto que la historia parece demostrar que Estados con características y en coyunturas históricas aparentemente similares pueden o no constituir empresas públicas.
2. Sin embargo, no parece posible la existencia de empresas públicas en lo que se ha llamado el Estado "precario". ^{1/} Como condición necesaria aunque no suficiente se requiere al menos un Estado dotado de cierta fortaleza, sin que resulte claro cuáles son las otras condiciones que deben reunirse.

En el Uruguay, sólo a partir del gobierno del Coronel Latorre se da ese mínimo de condiciones que permiten hablar de un Estado consolidado. Para algunos, empero, el real afianzamiento del Estado sólo se produce con la victoria gubernista en la guerra civil de 1904, durante la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez. Dilucidar esta discusión no sólo es difícil, sino que carece de importancia para los propósitos de este trabajo. En todo caso, el proceso de afianzamiento del Estado no es obviamente, instantáneo, por lo que puede admitirse que en el caso en estudio se logra en un período que va desde los fines de la década de 1870 hasta mediados de los años 1910. De todas maneras entre fines del Siglo XIX y principios del actual, el Uruguay tiene un Estado relativamente fuerte, que reúne condiciones que posibilitan el nacimiento y la expansión de las empresas públicas.

^{1/} Julio Cotler, Estado y Sociedad en el Perú, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

El Uruguay es uno de los pocos países de América Latina donde los orígenes del sector de empresas públicas se remontan a comienzos de este siglo y en el que su formación respondió a una concepción política explícita sobre el papel que puede desempeñar el Estado en la orientación y puesta en funcionamiento de la actividad económica.

Tal posibilidad se convierte en realidad como parte del proyecto político batllista. Entre los rasgos más notables del mismo, en el período que se extiende hasta 1930, conviene recordar ante todo, el énfasis en lo que actualmente se llamarían "aspectos sociales" del desarrollo e incluso, en el logro de un consenso político amplio aún a riesgo de que ello dificultara el avance puramente económico. El Estado se presenta, consigue ser aceptado y actuar como árbitro entre los diferentes grupos sociales cumpliendo, además, un importante papel generador de fuentes ocupacionales, que en esa época no sólo son burocráticas, por cuanto interviene en la economía asumiendo funciones empresariales con éxito.

Como ha enfatizado Real de Azúa, se trata de un proyecto político que buscaba "una sociedad de tono igualitario, regida por un Estado redistributivista cuyas agencias regenteaba una previsora, benévola y siempre presente burocracia". ^{1/}

Asimismo, bajo el predominio de ese proyecto político se expandió el sistema educativo, laico, gratuito en todos los niveles y obligatorio en el primero (más tarde también en el segundo) impulsando también la investigación científica y tecnológica. Diferentes leyes sociales favorecieron a los sectores asalariados y mejoraron las condiciones de trabajo.

Todo ello iba unido a lo que el autor ya citado denomina "la promoción y difusión de un muy peculiar compuesto ideológico. El batllismo, como sistema ideatorio, se vertebró sustancialmente en torno a un radicalismo a la francesa, con todos los matices laicos y

^{1/} Carlos Real de Azúa, Uruguay, una sociedad amortiguadora (inédito, Nueva York, 1973).

socializantes que éste comportó aunque también aparece entrelazando ingredientes de un férvido humanitarismo y aun de una expansiva, cósmica emotividad. Porque casi llegó a ser doctrina oficial una especie de "piedad" de cariz tolstoyano, filiación ... efectivada en verdaderos empeños por enjugar el dolor de los hombres y aun abreviar drásticamente el de todos los seres vivos. Agréguese todavía como matiz de lo anterior una abierta permisividad ante los impulsos humanos que sólo décadas más tarde se haría general en Occidente y que por entonces afectó aquí algunos institutos básicos de derecho privado y familiar". ^{1/}

El haber alojado el modelo en cuestión en el seno del tradicional Partido Colorado, que obligó a transacciones continuas con el sector "riverista", representante de los intereses conservadores de la clase dominante agroexportadora, ha merecido muy diversas opiniones. Para muchos, fue una muestra de la limitada aspiración renovadora de Batlle. Para otros, en cambio, demostró con ello su habilidad política, que le permitió apreciar la imposibilidad de "ir más allá" y no incurrir en el error que hubiera significado abandonar el alero protector del lema colorado al cual adherían, por un comportamiento tradicional, importantes sectores sociales que eran necesarios para imponer el proyecto. Muchos testimonios permiten pensar que, además, Batlle concebía al Partido Colorado como teniendo una esencia renovadora.

La política de compromiso, no sólo al interior del Partido Colorado sino con el otro conglomerado tradicional - el blanco o "nacional" - caracteriza al período y, aun más, a la historia toda del país. Es a través de ese intercambio, de esas transacciones, que el sistema como un todo consiguió la indiscutible legitimidad de la que gozó durante su vigencia.

^{1/} Ibídem

3. Pese a la importancia del batllismo para explicar el nacimiento y desarrollo del SEP debe recordarse que de hecho hubo empresas públicas antes de su vigencia.

El primer caso lo constituyó la empresa que suministraba energía eléctrica a la capital, la que, siendo privada, quebró cuando la crisis de 1896. El Municipio de Montevideo se hizo cargo de su explotación transitoriamente, hasta que pudiera retornar a manos privadas. Como no aparecieron candidatos dispuestos a aceptar las propuestas municipales, por cuanto su rentabilidad era considerada baja, el Municipio se resignó a mantenerla, con el argumento de que una necesidad insuperable como la satisfecha por dicha empresa no cabía que fuera atendida por otra vía. No hubo, pues, en ese caso, un proyecto positivo de expansión de la actividad estatal.

El segundo caso, es mucho más ambiguo. La crisis bancaria llevó a crear en 1896 el Banco de la República cuyo capital sería, según la disposición legal, mitad estatal y mitad privado. El aporte estatal se integró, mientras que el privado jamás lo fue. La ley de 1911, ya en el período que puede llamarse ideológico respecto a las empresas públicas, no hace otra cosa que consagrar la situación de hecho y declarar al Banco como de propiedad exclusivamente estatal. Sin embargo, las razones de fondo parecen haber sido diferentes que en el caso anterior. Hubo muy poco interés en y se hizo muy poco para motivar al sector privado a que integrara su porción del capital. Desde la fundación del Banco hubo grupos políticos que querían que fuera exclusivamente estatal. Así, pues, necesidad y proyecto político se mezclaron de una manera difícil de dilucidar.

B. El marco ideológico predominante en el momento de constitución del SEP

4. ¿Cuál era la concepción del papel del Estado y de las empresas públicas que trasuntaban los mensajes del Gobierno y las intervenciones parlamentarias de los que apoyaron la creación de dichas empresas?

Se planteaba que el desenvolvimiento de la economía necesitaba de la expansión de los servicios públicos básicos (energía, transportes, obras de infraestructura, seguros). A su vez, tal expansión requería de grandes capitales y de un empresariado nacional interesado y capaz de promover esas actividades. Al no darse esas condiciones, se tendía a dejar en manos de empresas extranjeras sectores estratégicos para el crecimiento del país, y, dada la dimensión reducida del mercado interno, era evidente que esas empresas devenían monopolios. Para impedir esa evolución y, asimismo, las remesas excesivas de divisas al exterior, el Estado intervino tomando a su cargo la prestación de varios servicios básicos. El Estado era el agente económico que estaba en mejores condiciones para captar una parte importante del potencial de ahorros generado - teniendo en consideración la inexistencia de un mercado de capitales suficientemente desarrollado -, y para orientarla hacia inversiones de una reducida rentabilidad privada y/o que requerían de un prolongado período de maduración. Las actividades económicas a cargo del Estado deberían servir, al mismo tiempo, como instrumento de distribución del ingreso. Para ello era preciso mejorar las asignaciones de los trabajadores de las empresas estatales e inclusive, organizar su participación en las utilidades.

En los Mensajes del Poder Ejecutivo que acompañaban a los proyectos de ley de creación y en los debates parlamentarios sobre la nacionalización de empresas, fueron cobrando cuerpo los argumentos citados, lo que permite comprender hoy el marco ideológico en que tal proceso tuvo lugar.

Subyacía la idea de que el Estado no era simplemente "juez y gendarme", como pretende el liberalismo clásico, sino que debía cumplir funciones sociales y económicas. Respecto de la transformación de la

/Compañía de

Compañía de Luz Eléctrica en la Usina Eléctrica de Montevideo, el Poder Ejecutivo en su Mensaje del 21 de mayo de 1906 afirmaba que no "son fines exclusivos de empresa y lucro fiscal" los que determinan la propuesta "sino móviles más elevados de orden social y económico y el interés de una amplia difusión y distribución a todas las clases de agentes indispensables, en la actualidad, para el bienestar, comodidad e higiene general" (subrayados agregados).

El Mensaje del 22 de noviembre de 1911 referente al monopolio estatal de la energía eléctrica repite los mismos conceptos y casi las mismas palabras, pero siendo aún más explícito todavía acerca de las intenciones sociales: se trata de "dotar a las clases sociales más numerosas y menos favorecidas, de una suma de beneficios, que de otra manera serían únicamente accesibles a las acomodadas" (subrayado agregado). Se usa allí un lenguaje de fuertes ecos saint-simonianos en el cual los propósitos redistributivistas resultan evidentes.

Hay también funciones económicas que el Estado debe asumir según esa ideología. Su necesidad e importancia se afirma, a veces, de una manera tan rotunda que resulta sorprendente para la época. Así, el Mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al Proyecto de Ley de Creación del Banco de Seguros del Estado, del 26 de abril de 1911 afirmaba: "El Estado actual, como organización económica que es, asume ahora, sin vacilaciones, la producción de determinado servicio, buscando el desarrollo y una repartición más justa de la riqueza nacional" (subrayado agregado).

Como se ve, en este texto, uno de los primeros donde se encuentra el término 'desarrollo' en un sentido vecino al actual, se concibe un Estado con fines más amplios que los tradicionales, que se fijan objetivo sociales y económicos para cuya obtención no vacila en asumir las tareas correspondientes.

Algunos pensaron que un Estado con tales características se proponía llegar al socialismo. Las declaraciones oficiales, muy explícitas en ese sentido, indican empero que no era así. El Mensaje del 21 de mayo de 1906 afirma que el propósito no "es tampoco la realización de doctrina

/socialista alguna:

socialista alguna: desde que no hay cambio en el régimen capitalista y subsiste la propiedad individual y la forma de retribución del trabajo" (subrayado agregado). En otras ocasiones se vuelve sobre el mismo tema, señalando que el socialismo supone la socialización de todos los medios de producción, cosa totalmente ajena a los propósitos del Estado uruguayo.

Es difícil dudar de la sinceridad de estas declaraciones. Ni Batlle ni sus colaboradores más inmediatos eran socialistas y es fácil demostrar que su proyecto político no permitía imputarle ese carácter. Otra cosa es que algunos de sus seguidores, incluyendo importantes dirigentes, tuvieran simpatía por el socialismo o por algunos de sus principios.

Concibieron en fin, un Estado con preocupaciones sociales, pero no socialista; un Estado empresario pero no dominado solamente por los fines empresariales, sino por el principio de una más justa distribución.

5. Las consideraciones anteriores esquematizan la idea del Estado y sus funciones, pero de ellas no surge que deba recurrirse a las empresas públicas para realizarlas. «Acaso el Estado no puede mejorar la distribución del ingreso por otras vías? En la concepción imperante en la época, esto último era evidente. Efectivamente, el Estado debía preocuparse de los problemas sociales y de distribución en otros campos y recurriendo a otros medios, como por ejemplo, el de la tierra. No es que las empresas públicas sean la única manera de alcanzar esos fines, pero son el instrumento necesario para lograrlos en algunas áreas. En realidad, ellas no pueden dejar de reflejar la concepción de las funciones y fines del Estado que preside el modelo. Esta alcanza a todas las partes componentes de la acción estatal y, por lo tanto, también a las empresas públicas; pero su existencia específica depende de otras razones.

6. Para esta concepción, hay áreas de actividad socialmente importantes que el Estado debe asumir por diversas razones que pueden agruparse en tres básicas:

/a) defender

- a) defender el interés nacional frente a las empresas extranjeras que extraen utilidades que deberían quedar en el país;
- b) asegurar el correcto funcionamiento de los servicios públicos, que no debe depender de la búsqueda de rentabilidad privada; y
- c) sustituir a los particulares en actividades ya monopolizadas por éstos o en proceso de serlo, en beneficio de la sociedad.

Como es obvio, en la creación de ciertas empresas públicas se pueden esgrimir todos estos argumentos; en otros casos, sólo algunos de ellos adquieren relevancia. El apoyo mutuo que pueden darse cambia, también según el tipo de empresa de que se trate.

7. Uno de los propósitos fundamentales de la política batllista por la vía de las nacionalizaciones de ciertas actividades fue la lucha contra el capital extranjero y en especial el británico. Este monopolizaba ciertas actividades fundamentales para el normal desarrollo de la actividad económica, lo que le permitía fijar tarifas y precios sumamente elevados. La política de nacionalización y constitución de empresas públicas entonces tuvo como una de sus funciones básicas y fundamentales justamente la lucha contra el capital extranjero, buscando abaratar las tarifas y los precios cobrados a los consumidores y, en segundo lugar, dificultar la salida de remesas hacia el exterior.

Por ello, el Ministro de Hacienda José Serrato sostuvo que el seguro era una función pública que el Estado debía monopolizar por las mismas razones que administraba otras actividades: "las primas pagadas en parte de la riqueza pública destinada a cubrir un riesgo o compensar un desastre, pero también son para servir dividendos extraordinarios a capitales muchas veces nominales, desde que es notorio que el capital o los fondos de reserva se forman con una parte de las mismas primas. Tampoco puede mirarse con indiferencia la extracción anual de fuertes cantidades de dinero por concepto de seguro". ^{1/}

^{1/} Benjamín Nahum, 1905-1929, La época batllista. Historia Uruguaya, Tomo VI, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1975, p.43

Por su parte, uno de los diputados justificó su voto afirmativo al proyecto, en la sesión del 28 de septiembre de 1911 en estos términos: "Pues las compañías de seguros que exportan sus reservas son industrias exclusivamente extractivas" (subrayado agregado). La pérdida de riquezas nacionales fue un argumento que se utilizó mucho contra los ferrocarriles ingleses y que llevó, sin atacar la existencia de éstos, a crear los Ferrocarriles del Estado y a establecer una red de carreteras paralelas al sistema de vías férreas de la compañía inglesa con el objeto de obligarla a no alzar demasiado sus tarifas. Más adelante se verán los límites y el marco en que se realizó esta estrategia de lucha contra el imperialismo, término que, raramente utilizado a principios del siglo en el Uruguay, aparece a cada paso en la discusión relativa al Frigorífico Nacional en 1928.

8. En cuanto a los servicios, los defensores del Estado empresario exponen su concepción en el Mensaje del 21 de mayo de 1906 ya citado, en ocasión de la nacionalización de la energía eléctrica, afirmando "que sólo la administración pública puede satisfacer la modalidad de ese servicio", argumento que se repetirá en otros casos. Se reiteraba, además, que la tendencia contemporánea en todos los países era que los servicios públicos quedasen en manos del Estado, justamente por su naturaleza de tales.

El otro argumento para respaldar las nacionalizaciones era la existencia de monopolios de hecho. Esto no sólo era cierto en los servicios públicos, donde tal característica se da casi necesariamente, sino incluso en otras actividades donde, tras la apariencia de la libre competencia, existían en la práctica acuerdos entre compañías supuestamente competidoras. Así, en materia de seguros, había una sola tarifa fijada en función de criterios resueltos en Londres sobre la base de tablas de riesgos ajenas a la realidad uruguaya. Es interesante comprobar que las compañías privadas de seguros en su presentación a la Cámara de Representantes, del 15 de mayo de 1911, oponiéndose al proyecto de ley, no analizaron el problema de las prácticas monopólicas probablemente porque eran de una claridad meridiana. Toda la argumentación se

/centró en

centró en los peligros económicos que significaría para el Estado asumir una actividad de esa naturaleza, en la necesidad que tendía de recurrir al reaseguro, en las dificultades con que tropezaría para hacerlo y en el hecho de que, si lo lograra, tendría que hacer remesas de numerario al extranjero con lo cual se frustrarían los propósitos que animaban al proyecto de ley.

9. Esta argumentación es ejemplar respecto a una cuestión que aparece tanto entre partidarios como opositores de las empresas públicas; la frecuencia con que recurren a los argumentos de autoridad. Se busca constantemente en "la experiencia de las naciones más civilizadas" la prueba de la veracidad de los respectivos asertos. Esto es explicable. Si bien el nivel de la controversia puede considerarse muy alto para la época, como surge de todo lo dicho, la experiencia a la que es posible recurrir es muy parca y se reduce a las naciones mencionadas.

10. Los argumentos de los opositores también van desde los referentes a la concepción de la naturaleza del Estado y de la sociedad a aquellos más específicamente relativos a las empresas públicas. Sin embargo, la distinción resulta menos nítida, como consecuencia de que muchas veces no se niega tanto la concepción general del papel del Estado, como la cuestión de que amplíe sus actividades a las empresas públicas. A su vez, esto puede ocurrir, en proporciones variables, como consecuencia de una falta de claridad ideológica o de una táctica política consistente en no atacar frontalmente la prosecución de los fines sociales, centrándose en la falta de capacidad del Estado de realizarlo por determinados medios.

11. Uno de los argumentos principales es la ineficiencia del Estado. Un diputado afirma que "aun en países y naciones más adelantadas que las nuestras y en que se procede con otro rigorismo, la explotación por cuenta del Estado siempre implica un mayor gasto y reditúa un menor beneficio que cuando la explotación se realiza por cuenta de empresas particulares." Esta afirmación coloca a los proponentes de las posiciones estatales en una situación muy ambigua. Efectivamente, el Estado reitera en casi todos los mensajes que no es su propósito desarrollar

/una función

una función "industrialista" o que no trata de hacer "industrialismo", expresión por la que parece entenderse la prosecución de fines de lucro. No busca el lucro ni fines fiscales; sólo lo mueven a asumir esas tareas los ya referidos fines sociales. Ello, en cierto modo, abre la puerta al argumento de la ineficiencia, por lo cual no queda otra salida que afirmar que si bien los fines no son de lucro, igualmente la empresa pública puede ser eficaz. A veces parece afirmarse que es tan eficaz y rentable como la privada; otras, solamente que no implica ningún desperdicio de recursos. En cualquiera de los dos casos la importancia de los otros fines justifica de sobra la existencia de la empresa pública, pero no despeja la ambigüedad a la que se hizo referencia.

12. Otro argumento de los opositores, menos esgrimido pero importante, va mucho más allá de la empresa pública y se refiere a la naturaleza del orden social. Es el de la libertad económica, llamada también muchas veces "libertad de contratación", garantida por la Constitución de la República y que el Estado no podría cercenar en ningún caso, según algunos, o sólo pagando las debidas indemnizaciones, según otros. Lo central es que en los desarrollos de este argumento aparece el tema de la libertad económica como base de la libertad política; sin aquélla, ésta dejaría de existir.

13. La ambigüedad referida más arriba respecto a los argumentos gubernamentales se reproduce en la oposición. Esta supone, a veces, que el Estado no debe ser "industrial" en el sentido ya aludido, sin que resulte claro cómo se compagina esta argumentación, con sus preocupaciones por la eficiencia.

14. La resistencia a la intervención estatal llevó a algunos opositores a ser infieles a la doctrina liberal de la que parten, como ocurre cuando apoyan el establecimiento de ciertos monopolios, pero se niegan a que sean explotados directamente por el Estado.

15. En las discusiones que se dieron a todo lo largo del período de nacionalizaciones que termina en 1931, los argumentos básicos en favor y en contra se reiteraron constantemente. En lo esencial la discusión es la misma. Sin embargo, hay ciertos cambios que, aunque de matices,

/no dejan

no dejan de tener importancia. En primer lugar, los argumentos llamados de autoridad son cada vez más contrabalanceados. Si bien no hay análisis científicos de lo ocurrido en las empresas públicas ya existentes, se recurre bastante a argumentos sacados de la experiencia, y se los presenta con cierta sistematización. Empero, lo común, sobre todo entre los opositores, es recurrir al anecdotario sobre el mal funcionamiento de las actividades estatales. En segundo lugar, se aduce repetidamente que el verdadero objeto de las empresas públicas es cobijar a los partidos políticos y promover el clientelismo electoral. Este tema, casi no mencionado en las primeras discusiones, adquiere cada vez más fuerza a lo largo del proceso y lleva, a su vez, a negaciones enfáticas de los sostenedores de la ampliación de las funciones del Estado, sobre la ausencia de tal propósito en sus propuestas.

16. Se ha tratado de mostrar este intercambio de argumentos para matizar el riesgo derivado de la exposición sistemática de los mismos, esto es, exagerar la coherencia lógica que, en el conflicto político concreto, difícilmente puede pasar de ciertos límites. Sin embargo, el nivel de coherencia de la discusión fue muy alto: proyecto de sociedad, proyecto de Estado y de empresas públicas se enlazaron sea cual fuera la opinión que se tenga de la verdad o falsedad de los supuestos que sirven de punto de partida. Más aún, no parece aventurado decir que es imposible saber qué es lo más asombroso de la discusión, si su originalidad para la época en América Latina o la ausencia de ésta en la actualidad.

17. En suma, los propósitos del proyecto batllista triunfaron y los opositores, aunque sus voces no se acallaron, debieron resignarse a quedar en minoría una y otra vez. La explicación, respecto a las empresas públicas, no es otra que la que puede darse del predominio batllista durante el período.

Cuando se intenta un balance del proceso de cambios habido en el Uruguay durante este período no debe olvidarse que el mismo se hizo posible por la situación relativamente favorable en que el país se encontraba respecto a los centros del sistema capitalista mundial.

/El control

El control nacional del proceso productivo permitió que permanecieran en el país importantes recursos, que en otros casos, como el de las economías de enclave por ejemplo, iban al exterior.

Asimismo, el sistema siguió siendo capitalista, obviamente, y las clases dominantes, en especial la burguesía industrial - amparada en políticas proteccionistas que facilitaron su desarrollo - y la burguesía agroexportadora, se beneficiaron grandemente de la excepcional prosperidad económica.

Todo lo anterior no debe hacer olvidar, sin embargo, que en situaciones similares las soluciones políticas no están determinadas estructuralmente. Por el contrario, existen opciones que conducen a resultados muy diversos, uno de los cuales puede ser la total exclusión de los sectores dominados de cualquier beneficio que pueda derivarse del crecimiento económico. En el Uruguay batllista no sucedió así, pese a todas las imperfecciones que puedan encontrarse, y ello es justamente lo que da un carácter atípico al régimen implantado. ^{1/}

Así que, sin desconocer la importancia de los "factores estructurales", debe reconocerse el carácter de "proyecto social", elegido entre otros que también eran viables. La burocracia política batllista que lideró esta alianza de clases, estuvo dotada sin duda de condiciones políticas excepcionales, que le permitieron - entre otros factores - la concreción práctica del modelo. ^{2/}

^{1/} Diversas estimaciones muestran lo notablemente superior que era el nivel de vida de la población en relación a la de países vecinos durante ese período. Véase, por ejemplo, Luis Carlos Benvenuto, Breve Historia del Uruguay, Montevideo, Arca, 1967, pp. 78 y 94.

^{2/} Aquí conviene citar nuevamente la opinión de Carlos Real de Azúa, todavía más valedera porque no puede tildársele de probatllismo; "... coincido con Milton Vanger en que ese proyecto fue mucho más la efectivación de un rumbo político personal que el resultado de un juego de factores determinantes y, en especial, de las aspiraciones de una "clase media" o de unos "sectores medios" demasiado heterogéneos, indecisos y socialmente subordinados como para representar algo más que un conjunto social que sólo con Batlle tuvo asignada una función en el sistema (así como después, muy probablemente, contribuyó a su irremontable deterioro) "Resulta correcto, ..., defender la originalidad y la inventiva política de Batlle contra los determinismos simplistas de cualquier 'infra-estructura'."

En fin, entre 1903 y 1930 - período en el que se dan muchas alternativas que no es del caso detallar aquí - cristalizó en el Uruguay, bajo el predominio político batllista, aunque no siempre debido a su acción o por lo menos no exclusivamente a ella, una especie sociopolítica que fue una rara avis en el panorama latinoamericano.

En ese contexto modernizador del Estado es posible encontrar algunas cuestiones específicas respecto a las empresas públicas. Hay elementos de tecnicismo modernizador que se emparentan con el saint-simonismo y que responden, probablemente, a grupos tecnocráticos, que ni son contrarios a la empresa privada ni menos socialistas, pero que creen percibir la necesidad de que el Estado asuma ciertas actividades para acelerar la modernización del país.

La otra cuestión es más de fondo y exigiría una investigación especial. No hay duda de que existen matices entre los partidarios de las empresas públicas, pero reaparece con frecuencia la idea relativa no sólo a la autonomía de las mismas, sino a ciertas formas de autogestión. Aunque se tradujo en disposiciones legales, la idea no llegó a concretarse y a hacerse efectiva en los hechos. Pese a ello, no es aventurado pensar que en el contexto ideológico en estudio, las empresas públicas son estatales en tanto que el Estado representa a la sociedad, pero que ellas no deben responder al gobierno. Esta parece ser la explicación básica de la importancia creciente cobrada por las ideas de autonomía y de autogestión, como aproximación a un ideal en que las empresas públicas serían totalmente independientes del gobierno de turno, dedicándose a cumplir ciertas funciones consideradas prioritarias por la sociedad. No es fácil definir esta idea, no solamente porque faltan estudios detallados, sino porque se está en los niveles más profundos y menos explícitos de la ideología de algunos al menos, de los partidarios de las nacionalizaciones. Pero no sería razonable ignorar la hipótesis. En ella se pueden encontrar ecos de ideas anarquistas, lo que no sería demasiado sorprendente ya que es por demás conocido el proceso de absorción de individuos de ese origen político en el seno del batllismo.

18. Estas hipótesis están ligadas a un hecho en cierta manera obvio. En el momento histórico constitutivo de SEP el peso de la ideología fue muy fuerte, como no lo volvería a ser hasta los años recientes. Ello contribuye a enfatizar la coherencia del planteamiento, como se ha señalado antes. El proceso histórico posterior estuvo dotado de cierta creatividad que por profundización y por agregación fue proponiendo una concepción cada vez más compleja de la empresa pública, pero sin que se vuelva a tener necesariamente una idea de conjunto.

19. Todo este proceso transcurre bajo una Constitución, la de 1830 que naturalmente, no contemplaba en lo más mínimo la idea de un Estado con funciones económicas tan vastas ni la de Empresas Públicas. Cuando se aprueba la Constitución de 1917 se dedicó un solo artículo, el No 100, a lo que llamó "el dominio industrial y comercial del Estado". Este debía ser administrado por empresas autónomas y la misma disposición hacía extensivo ese tratamiento a la Universidad de la República. No se definía allí la idea de autonomía aunque el contexto daba numerosos elementos para caracterizarla, porque en buena medida se remitía a un consenso que ya existía acerca de lo que ella significa. Pero ese consenso, en cuanto existe, fue y continuará creándose a lo largo de un proceso complejo. Es muy significativo, por ejemplo, que después de aprobada la Constitución, la Universidad haya seguido enviando los nombramientos de profesores al Poder Ejecutivo, siendo éste, lo que vale la pena subrayar, el que los devuelve, haciendo notar que tales actos no requieren ya más de su aprobación.

20. En la Constitución de 1917 el ejercicio de las funciones propias del poder ejecutivo se hallaba dividido y asignado a dos órganos, uno la Presidencia de la República y otro, el Consejo Nacional de Administración. El primero se reservaba aquellos ministerios relacionados con la representación externa e interna del Estado (Relaciones Exteriores, de Guerra y Marina y de Interior). Por su parte, el Consejo Nacional de Administración tenía bajo su dirección a todas las demás carteras. Este inusual mecanismo se estableció por un pacto entre los dos partidos

/tradicionales, como

tradicionales, como transacción frente a la propuesta batllista de establecer un poder ejecutivo colegiado, con lo que se buscaba ante todo limitar las atribuciones que la Presidencia de la República daba a un solo hombre.

21. No podría emitirse en este trabajo, ningún juicio valorativo sobre ese sistema. Interesa sobremanera, sin embargo, poner de relieve uno de sus supuestos fundamentales: la idea de que la modernización de la sociedad es un proceso de creciente pasaje de la administración de los hombres a la administración de las cosas. Este lenguaje saint-simoniano es la manera más fiel de caracterizar el supuesto implícito - haya llegado por la vía que fuere a los autores de la Constitución - que llevó a crear el Consejo Nacional de Administración. El nombre mismo subraya que la función de gobierno que desempeña es calificada como "administración"; además, el área de su competencia está referida, justamente, a todo lo relacionado con las funciones no tradicionales del Estado y ligadas más directamente a un proceso de modernización que se propone como objetivo "el desarrollo y una repartición más justa de la riqueza nacional" para usar el lenguaje del Poder Ejecutivo en los fundamentos del Proyecto de Ley de creación del Banco de Seguros del Estado.

22. La Constitución de 1917 tiene, además, otro interés respecto de las empresas públicas. Es un ejemplo, dentro de tantos otros que podrían mencionarse, de que más allá de las contradicciones provocadas por la ideología batllista, existieron en el país posibilidades de acuerdo, en los que afloran ciertos consensos mayoritarios acerca de la concepción del Estado y la sociedad. Muchos de los anticolegialistas participaban de la idea de las empresas públicas y de su necesaria autonomía y, sin su apoyo, la experiencia de la época hubiera sido imposible.

Más aún, es muy evidente que la autonomía, bajo la forma que sea (entes autónomos o servicios descentralizados), trasciende en su aplicación a las empresas públicas. Batllistas y muchos no batllistas comparten la creencia de que es bueno que ciertas actividades del Estado sean autónomas del Poder Ejecutivo. Los instrumentos de la sociedad, independientes de los gobiernos de turno, son muchos y las empresas públicas no son más que un caso particular de ellas.

/C. Deterioro

C. Deterioro de la gestión y transición ideológica

22. Este consenso mayoritario sólo desaparece relativamente cuando, con el golpe de estado del 31 de marzo de 1933, el poder político pasa a manos de quienes se definen como antiolegialistas.

La Constitución de 1934 implicó, sin duda, una reacción contra lo que muchos veían desde hacía tiempo como los "excesos de la autonomía" ^{1/}. Pero esa reacción, vista con la perspectiva del tiempo, fue muy moderada. Por una parte, se tradujo en que los requisitos en cuanto a mayorías parlamentarias necesarias para crear nuevos entes autónomos se hicieron más severos. Más que evitar nuevas improbables creaciones, el objetivo de tales reformas fue hacer necesario un pacto político amplio que incluyera a los dos grandes partidos tradicionales y, por tanto, les diera garantías de no ser apartados del posible uso de las empresas públicas como recurso político.

Por otra parte, en el mismo período, se dictaba la llamada Ley Baltar que otorgaba al Poder Ejecutivo, nuevos instrumentos de control sobre los Entes Autónomos y que se refería, en consecuencia, no sólo a las empresas públicas.

La exclusión del batllismo tradicional y un nuevo pacto político fue acompañado, pues, de cambios relativamente menores. No se trató por cierto, de dismantelar las empresas públicas ni de disminuir el aparato estatal, sino de aumentar el control que sobre sus partes ejercía el Poder Ejecutivo.

Esto significó un cambio de importancia en la ideología, pero con escasa repercusión en la práctica estatal.

^{1/} No deben olvidarse tampoco los intereses lesionados por la acción estatal en el período anterior, en especial, los de las grandes compañías petroleras internacionales, debido a la creación de ANCAP. En ANCAP se denunciaron enormes irregularidades y fiscalizaron sus libros. Tras las investigaciones, los mismos inspectores dejaron constancias expresas: 'el organismo es ejemplar desde todo punto de vista'; 'no existe en el país contaduría mejor organizada'; 'ANCAP le hace honor al país', (Carlos Machado, Historia de los Orientales, Montevideo, Banda Oriental, 1972, p.318).

D. Nuevo impulso nacionalizador

23. El final de la Segunda Guerra Mundial coincidió con la vuelta del batllismo al poder y con la conformación de un espectro político no muy diferente, al menos en apariencia, del que regía hasta el 31 de marzo de 1933. También se dio una nueva onda expansiva de creación de empresas públicas. Sería erróneo sin embargo, pensar que se trató de un nuevo momento ideológico, análogo al constitutivo. Se nacionalizaron servicios públicos que pertenecían a capitales ingleses, en parte porque se consideraba que no cumplían adecuadamente sus funciones por la falta de inversiones adecuadas, pero, sobre todo, para utilizar el saldo favorable acumulado durante la guerra, que ascendía a alrededor de 17 millones de libras esterlinas, y que estaba congelado en Londres.

Si no puede negarse que las dimensiones ideológicas tuvieron su importancia, más parece haberlos tenido la existencia de una coyuntura especial.

El mismo fenómeno, con más peso todavía de los elementos "obligantes" se dio en la segunda mitad de la década del 50 y en la del 60 con las nacionalizaciones en la industria frigorífica, en la textil, en la actividad bancaria y en el servicio de gas.

24. Es posible considerar este gran período que va desde la constitución del SEP hasta comienzos de la década del 70, como marcando una tendencia a largo plazo al debilitamiento constante de las bases ideológicas y, paralelamente, a la acumulación de empresas nacionalizadas por imperativos que aparecen cada vez más como ineludibles. A medida que ese fenómeno se produce, dos dimensiones ideológicas que tuvieron cierta importancia tienden a desvanecerse: la que veía a los entes autónomos como instrumentos de la sociedad y la que impulsaba la autogestión. En los hechos, y como se verá más adelante, los entes continúan siendo autónomos respecto al Poder Ejecutivo, pero cada vez menos respecto a los partidos políticos. Su eficiencia se esfuma y cuando las bases mismas de aquella ideología implícita son atacadas ya no quedan defensores de ella.

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) prepara un Proyecto de Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. Aunque nunca fue aprobado, tendrá una influencia considerable en el pensamiento posterior. El proyecto de Plan estampa un juicio lapidario sobre las empresas autónomas.

"La falta de precisión de las autonomías dadas por la Constitución y cada una de las leyes orgánicas, la ausencia de una ley general que defina y condicione las autonomías y sus relaciones con el Poder Ejecutivo, la carencia de una correcta distribución funcional, el fortalecimiento de su carácter técnico y especializado y de su propio capital, así como de su respectiva burocracia, les ha permitido desarrollarse en 'su cometido' aislado de toda coordinación nacional, operando y comprometiendo créditos en el exterior y exigiendo recursos, subsidios, etc." . 1/

En suma el SEP es visto como incapaz de contribuir a la constitución y elaboración de proyectos y planes nacionales, sobre todo, porque escapa de diversas maneras al contralor del Poder Ejecutivo. Es decir, lo es, porque tiene las características que, en el proyecto original se suponía que lo pondrían al servicio de la sociedad y no de un gobierno en particular. Frente a esta inversión ideológica no hay, prácticamente, quienes defiendan la ideología constitutiva, quizás abrumados por una realidad que se ha vuelto tan lejana a la utopía que compartían.

Pero el plan de la CIDE no se proponía disminuir la acción del Estado, sino fortalecerla y en ese sentido es sólo un antecedente parcial de las ideas que triunfan a partir de 1972.

1/ Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Plan de Desarrollo Económico y Social 1965-1974, Montevideo, Tomo IV, p.33.

E. El marco ideológico neoliberal

25. Desde 1972 hasta hoy se vive un nuevo momento ideológico, en el sentido de que, sea cual fuere la opinión que merezca, se redefine el papel del Estado y como consecuencia el de las empresas públicas.

Esta nueva orientación ideológica puede considerarse filial del pensamiento neoliberal en economía. Se postula ante todo, que el mecanismo de los precios establecidos en los mercados libres es el método adecuado para conseguir la utilización óptima de los factores de producción, logrando de esta manera la satisfacción plena de los deseos humanos. Por lo tanto, los elementos esenciales de cualquier sistema económico que busque la correcta asignación de los recursos serán, por un lado, la libertad de mercado, por otro, los precios libres y, en tercer lugar, la existencia de costos elásticos. Se supone también que en estas condiciones es el consumidor el que fija mediante la forma en que dispone de su ingreso lo que debe producirse en la economía.

En segundo lugar, se estima que la competencia necesita estar regida por un cierto marco jurídico, siendo responsabilidad del Estado dictar normas que regulen la propiedad, los contratos, etc. En definitiva, el Estado sería el encargado de establecer las reglas de juego dentro de las cuales se va a dar el libre juego de la oferta y de la demanda que establecerá en definitiva el precio. Asimismo, el Estado tiene potestades y la responsabilidad de fomentar la competencia evitando e incluso interfiriendo en el normal desenvolvimiento de las fuerzas económicas, a fin de evitar todo aquello que actúe en contra de la competencia. Pero no se admite la inversa, es decir, que el Estado intervenga de alguna manera para interferir con la competencia.

Esta forma de organizar la producción social no excluiría la posibilidad, e incluso la necesidad, de que una parte de la renta nacional se dedique a cierto tipo de fines colectivos, entre los que puede incluirse la defensa nacional y el mantenimiento de ciertos servicios públicos como la enseñanza, la investigación científica, etc.

Se acepta también que esta forma de funcionamiento de la economía produce costos sociales que pueden ser más o menos altos según la coyuntura y se establece también que el Estado debe actuar para la mitigación de los costos antedichos.

Al interior de esta concepción económica y tal como lo han afirmado diversos documentos oficiales y discursos de los conductores de la actual política económica, el protagonista esencial de la recuperación buscada es la empresa privada. Se afirma repetidamente su mayor eficiencia. A las dedicadas a la exportación se les otorga un papel central para paliar el déficit de la balanza de pagos, sosteniendo que deben convertirse en el sector líder de la economía del país. Todo esto conduce al fomento de las exportaciones, a la apertura de la economía hacia el exterior, suponiendo que el afán exportador de ese sector se transmitirá e impulsará a actividades hoy estancadas, al efectuarle mayores demandas intermedias, generar mayores niveles de consumo, etc.

Para impulsar estos cambios se recurrió en forma preponderante a los instrumentos propios de la política fiscal reduciendo o eliminando ciertas tributaciones, otorgando reintegros por exportaciones, etc., así como disminuyendo las contribuciones de las empresas agrarias tanto por impuestos sobre la renta como sobre el capital. Se buscaba así promover una mayor utilidad de dichos sectores creando expectativas favorables que impulsaran la ampliación de sus producciones, inversiones, y ventas al exterior. También se buscaba ayudar a tales empresas a sobrellevar las pérdidas provocadas por el mercado internacional a consecuencia de la crisis. Los recursos para solventar y subvencionar de alguna manera estas actividades exportadoras, se buscaron en el mismo sector público, en algunas empresas manufactureras capaces de reorientarse hacia el exterior, en el mercado interno y en la población en general que debieron coadyuvar a la financiación de esta movilización de recursos. Para ello se elevaron las tributaciones sobre el consumo, lo que implicó por lo menos en el corto plazo una caída en el consumo bastante fuerte, con las consecuencias

/que son

que son esperables especialmente para las industrias que producen para el mercado interno, lo que repercutió en la ocupación, la producción y las inversiones en dicho sector. Esto tendría como consecuencia favorable la disminución paralela de las importaciones y, por tanto, de los compromisos con el exterior, reduciéndose o desapareciendo totalmente los saldos desfavorables. Obviamente, todo esto afectó fuertemente los niveles de vida del grueso de la población.

Se espera además, mediante la creación de mecanismos de atracción, el ingreso y la radicación de inversiones extranjeras.

En cuanto al sector público, tema que aquí interesa centralmente, toda esta política busca su reducción. Se piensa que el Estado debería ir dejando sus actividades industriales y comerciales al sector privado, dedicándose a cumplir sus funciones primarias (seguridad, justicia, relaciones con el exterior, etc.), y aquellas actividades que la sociedad reclama y que el sector privado no está dispuesto a asumir, como las obras de infraestructura, etc.

Se afirma que la función del Estado es obtener el desarrollo nacional, pero sobre la base de la "incentivación de la iniciativa privada". Su campo de acción ya no se define en los términos tan amplios de principios de siglo. En efecto, "el papel del Estado se concretará a:

- 1) Formular los planes y programas del desarrollo nacional.

- 2) Dirigir la actividad del sector público y orientar y supervisar la del sector privado, de modo que ambas se ajusten a los objetivos metas y prioridades del Plan de Desarrollo y sus programas.

- 3) Fomentar y dinamizar los esfuerzos privado y público concurrentes con el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo.

- 4) Tomar a su cargo determinadas actividades críticas o estratégicas de especial interés nacional, promoviendo e impulsando su desarrollo y reduciendo progresivamente el grado de estatización de actividades comerciales e industriales, en la medida que la Seguridad Nacional y las condiciones económicas lo permitan.

/ 5) Brindar

5) Brindar protección a las actividades de acuerdo a la estrategia planificada para el desarrollo nacional." 1/

El Estado, pues, tendría así definida su acción en forma específica. Todo lo que no se encuentra en esa enumeración, queda excluido. En el dominio empresarial sólo se reserva "determinadas actividades críticas o estratégicas de especial interés nacional" y, enfrentado a la realidad de un gran SEP, se da como objetivo reducir "progresivamente el grado de estatización de actividades comerciales e industriales".

Si la concepción del Estado cambia, es lógico que lo haga también la de las empresas públicas:

"Corresponde entonces señalar que las Empresas del Estado que lo representan en su papel de agente productivo, deben funcionar como empresas, es decir, respetando criterios de eficiencia y de productividad que eviten costos excesivos. La burocratización, así como la fijación de tarifas por debajo de sus costos reales, no sólo anulan toda posibilidad de que el Estado cumpla eficazmente su papel como agente productivo, sino que además provocan distorsiones en el proceso económico y perjudican, en definitiva, los intereses generales de la colectividad que pretende proteger. En el futuro, pues, habrá que continuar los esfuerzos orientados a que las empresas del Estado puedan generar, a través del servicio que brindan a la colectividad, el ahorro necesario para ir desarrollando sus propias actividades en forma acorde con las necesidades del desarrollo nacional. Todas estas consideraciones son perfectamente aplicables también a las empresas actualmente intervenidas por el Estado."

"En Uruguay, la prioridad del momento no reside en la posible extensión de los sectores de propiedad pública, sino en la imperiosa necesidad de incrementar sustancialmente los niveles de productividad de las empresas que el Estado administra actualmente." 2/

1/ "Definiciones de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo", documento aprobado por las autoridades públicas en las reuniones realizadas en agosto y octubre de 1973, pp. 1 y 2.

2/ Ibidem.

26. La contraposición entre estas concepciones y las que fueron base ideológica del período constitutivo del SEP, no puede ser mayor. Hoy, el Estado, cuando excepcionalmente incursiona en la actividad empresarial, se propone ser "industrialista", en el sentido que daban a la palabra los mensajes del Poder Ejecutivo a principios de siglo para rechazar con horror esa posibilidad. El SEP debe ser rentable. Desaparece totalmente cualquier función tendiente a mejorar la distribución del ingreso o a acudir en socorro de los grupos más necesitados de la sociedad.

Lo estatal, sólo se justifica por excepción, como en la concepción clásica que los proyectos de principio de siglo consideraban obsoleta y, además, cuando se justifica debe ser justificable por los mismos criterios que se consideran propios de lo privado, la eficiencia entre ellos. El supuesto lógico de esta concepción es que el modelo inspirador se encuentra en lo privado, en el doble sentido de que es lo único que se legitima por sí mismo y no requiere, por tanto, justificación especial, y en el de ser el que fija las normas para toda actividad.

El objetivo es el desarrollo nacional; el Estado juega un papel indispensable para lograrlo, pero en definitiva subsidiario. El sector privado es su motor principal. El interés privado individual o grupal es percibido como dinámico en su esencia y como coincidente, por último, con el mejor interés de la sociedad toda.

El liberalismo está lejos de ser una novedad histórica; lo nuevo es que aparezca triunfante en un país que lo había negado sistemáticamente, aunque dentro de los obvios límites de un sistema mixto, durante siete décadas.

27. El análisis intentado hasta aquí se ha mantenido, esencial aunque no exclusivamente, en el plano de la legitimación ideológica. Se ha buscado mostrar la importancia muy grande de la misma en el período inicial y en el actual, su papel menor en otras épocas y las variaciones principales que ha tenido. Es obvio que el problema de la distribución real del poder y del funcionamiento efectivo del SEP sólo aparece accidentalmente y a estos temas se dedicarán los capítulos siguientes.

III

EL MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Presentación

El marco ideológico analizado se plasma primero en un sistema legal para adquirir luego bases constitucionales a partir de 1917. Las sucesivas constituciones o reformas constitucionales de 1934, 1942, 1952 y 1967 mantienen esa base. Ya se ha mencionado lo fundamental de esa evolución, a la cual se volverá en el resto de este documento y por ello ha parecido más lógico concentrarse sobre el marco jurídico-institucional vigente.

2. Marco jurídico-institucional

El principio jurídico que ha regido las empresas públicas ha sido el de su descentralización administrativa que involucra el traspaso de poderes de administración desde el gobierno central a las empresas creadas, reservándose aquél ciertas facultades de contralor.

Las dos dimensiones a considerar son, pues, los poderes de administración que se descentralizan y los poderes de contralor a los que está sometido. Esta parece la única manera de resolver el problema, muy debatido, de la diferencia entre las dos formas más importantes de descentralización administrativa que aparecen en el Uruguay: los entes autónomos y los servicios descentralizados. En el caso de los primeros, se transfieren todos los poderes de administración en una determinada área o servicio y el central a que está sometido su órgano directivo es de poca intensidad y, generalmente, ulterior. En el caso de los servicios descentralizados se transfiere la generalidad de los poderes de administración y el grado de control, aunque variable, es mucho mayor, generalmente previo, concomitante y ulterior.^{1/} Los servicios industriales y comerciales del Estado deben,

1/ Resumimos muy sintéticamente aquí la doctrina más recibida tal como es expuesta en Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Montevideo, 1959, pp. 141-232.

por imperativo constitucional, ser organizados como entes autónomos aunque no son los únicos que deban tener tal carácter.

Desde otra perspectiva, las empresas públicas uruguayas pueden clasificarse en dos grandes grupos:

i) entes autónomos y servicios descentralizados pertenecientes al dominio comercial e industrial del Estado, que se rigen básicamente por el texto constitucional y sus leyes respectivas de creación (leyes orgánicas);

ii) empresas industriales, comerciales o bancarias adquiridas o intervenidas por el Estado, pero cuya naturaleza jurídica no adopta la modalidad de ente autónomo o servicio descentralizado. El marco jurídico de actuación está incompletamente definido por las disposiciones administrativas que establecen la intervención (generalmente adoptadas con carácter temporario pero que se mantienen a lo largo del tiempo), o resulta de la adquisición de la empresa, en tal caso, por la voluntad expresa del legislador. La importancia otorgada a la participación del Estado en la actividad económica del país, hace que la Constitución de 1967, como ya lo hacía la de 1934, dedique una sección (Sección XI, "De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados") al establecimiento de las normas jurídicas que deben guiar su creación y funcionamiento.

Entre los aspectos de mayor trascendencia incluidos en los preceptos constitucionales en vigencia, se incluyen los siguientes:

i) Creación de empresas públicas. Ella debe necesariamente efectuarse por ley pero el texto constitucional posibilita la extensión del dominio industrial y comercial del Estado, no requiriéndose la mayoría de dos tercios de votos sino sólo la mayoría absoluta del total de componentes del órgano legislativo.

Para la supresión de entes autónomos se necesita una ley votada por un quórum especial de dos tercios de votos del total de componentes del Poder Legislativo, no haciéndose mención a la supresión de los servicios descentralizados.

/ii) Organización.

ii) Organización. Ella se establece en la ley de creación del ente o servicio, sin perjuicio de que leyes posteriores, dictadas sin quórum especial, modifiquen esa estructura. La Constitución derogó el principio de la dirección colegiada por lo que ahora existe la posibilidad de que entes autónomos o servicios descentralizados sean dirigidos por órganos unipersonales (director general). Se estableció también que: a) los directorios se compondrían de tres a cinco miembros, según lo establezca la ley en cada caso, reduciéndose la anterior integración que debía ser de cinco a siete miembros, y b) que los directores o el director general se propondrán por el poder ejecutivo al órgano legislativo, que otorgará la venia respectiva, obtenida la cual el Poder Ejecutivo puede proceder a nombrar a los directores. Asimismo, se prevé la posibilidad de que se establezcan otras formas de designación, como ser la colectiva. En lo referente a la duración de las funciones de los directores, se establece que será de cinco años, lapso coincidente con el período de gobierno.

iii) Competencia. La competencia de los entes autónomos y servicios descentralizados está también establecida en su ley de creación o en leyes posteriores. Se reconoce expresamente el principio de la especialidad económica y se otorga al legislador una gran discrecionalidad en cuanto a la organización y funcionamiento de estas administraciones (admisión de capitales privados en los mismos, ampliación de la competencia de los servicios, aprobación previa de convenios con organismos internacionales, etc.).

iv) Régimen financiero. Los entes autónomos y servicios descentralizados deben ajustar su gestión, cualquiera sea su tipo de actividad (bancaria, industrial o comercial), a presupuestos que se sancionan en forma anual. Corresponde al ente respectivo elaborar el proyecto de presupuesto que se eleva al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas ^{1/} cinco meses antes del comienzo del ejercicio, a

1/ Se trata de un órgano dotado de autonomía funcional encargado del contralor de la legalidad de los pagos y gastos efectuados por los demás órganos del Estado, de informar en materia de presupuestos y de intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera. Ver la Sección XIII del texto constitucional (Arts. 208-213).

excepción del siguiente al año electoral en el cual puede presentarse en cualquier momento. El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), ^{1/} examina el proyecto, no sólo en cuanto su forma sino que también en lo referente a su contenido, oportunidad y conveniencia.

La presentación de los presupuestos debe ajustarse a la metodología "por programas" (Decreto 452 del 25 de julio de 1967) y requiere cubrir los siguientes aspectos: a) plan quinquenal de desenvolvimiento del ente; b) plan anual operativo (presupuesto de operaciones); c) plan anual de inversiones (presupuesto de inversiones); d) proyección de las cuentas de la gestión anual y e) proyección de las variaciones patrimoniales del año.

Además, deben publicarse periódicamente estados que reflejen claramente la gestión financiera de las empresas, los que necesitan la visación previa del Tribunal de Cuentas. Por otro lado, luego de la sanción del texto constitucional se han dictado múltiples disposiciones de orden reglamentario tendientes a controlar la gestión financiera de las empresas. A título de ejemplo, los entes operan en cambios exclusivamente con el Banco de la República; deben presentar al Ministerio de Economía y Finanzas estimaciones de sus necesidades de divisas para atender sus operaciones en moneda extranjera, y están obligados a elevar al Poder Ejecutivo, a SEPLACODI y a la Contaduría General de la Nación los antecedentes que justifiquen la necesidad de nuevas contrataciones de personal mensual o jornalero o el pago de compensaciones complementarias o extraordinarias.

^{1/} Esta es la denominación que el Acto Institucional Nº3 del 1º de septiembre de 1976 (Arts. 3 y 4), ha dado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, establecida en la Constitución de 1967 (Art.230) que, a su vez, consolidó la anterior Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Sobre estos aspectos puede consultarse: "Sistema, proceso e instrumentos de la planificación en la República Oriental del Uruguay", documento presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela, 13-16 de abril de 1977.

v) Contralor. El texto constitucional de 1967 ha acentuado los poderes de contralor de las autoridades centrales. Se establece que conforme a los principios generales, además del contralor fijado por la Constitución, existe un contralor establecido y regulado por la ley. En cuanto al contralor administrativo sobre las actividades de las empresas públicas pueden citarse los siguientes puntos:

a) El Poder Ejecutivo, cuando considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o de los Directores Generales, puede realizar las observaciones que crea pertinentes. De no ser aceptadas por el cuerpo directivo del ente, serán analizadas por el órgano legislativo, que dirimirá la cuestión. El Poder Ejecutivo puede disponer la suspensión de los actos observados. Esta suspensión no es definitiva y las rectificaciones dependerán en última instancia de la voluntad del Poder Legislativo.

b) El Poder Ejecutivo tiene la facultad de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo, o cuando cometan actos que afecten su buen nombre o el prestigio del organismo a que pertenecen.

c) Los Directorios o Directores Generales que cesan en sus funciones deben rendir cuentas de su gestión al Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

d) Además de las disposiciones establecidas en la Constitución (denominadas "contralor automático"), hay diversas normas que intensifican el contralor del Poder Ejecutivo sobre las empresas y procuran coordinar la gestión que ellas realizan. Así, puede mencionarse la obligación de remitir al Poder Ejecutivo, por intermedio del ministerio respectivo, copias de las actas de las sesiones del Directorio, o testimonio de los actos o resoluciones de los Directores Generales, dentro de los diez días siguientes a su celebración o adopción (Decreto 288 del 10 de mayo de 1967). Además, los Directorios o Directores Generales tienen la obligación de remitir al Ministerio

/respectivo o

respectivo o a SEPLACODI los informes o documentos que se le requieran en lo concerniente a su competencia (Decreto 844 del 21 de diciembre de 1967).

e) Como caso singular del contralor administrativo realizado por el Poder Ejecutivo a las empresas estatales, vale la pena señalar la facultad que aquél tiene de intervenir los entes públicos que por sus propios medios no puedan asegurar la regularidad de sus servicios, adoptando para tal fin las medidas conducentes a mantener la continuidad de los mismos.

vi) Otros puntos complementarios. La Constitución posibilita la actuación del Estado en la economía a través de otras formas jurídicas. Así, algunas disposiciones determinan que el Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativas o capitales privados, siempre que tenga el libre consentimiento de la empresa y bajo condiciones convenidas por las partes. El poder ejecutivo propone esa participación que debe ser autorizada por el poder legislativo, asegurándose al Estado la mayoría en la dirección de la empresa.

Sobre la base de esa facultad y argumentando que en ciertas ocasiones la situación deficitaria de algunas empresas implicaba el cierre de ellas con las consiguientes repercusiones sociales y económicas, el poder ejecutivo ha propuesto leyes de expropiación de algunas firmas, las que han sido aprobadas por el poder legislativo, constituyéndose de esa manera nuevas empresas públicas.

La intervención de empresas mediante la designación en su Directorio de representantes del poder ejecutivo ha sido discutida en el plano doctrinario. En la mayoría de los casos se han invocado razones de seguridad como justificación de las medidas adoptadas.

/3. Ubicación

3. Ubicación de las empresas públicas en el aparato estatal uruguayo

No existe un marco institucional que unifique o vincule como un todo al sector de empresas públicas, ni están parcialmente agrupadas a base de algún criterio, ni tampoco existe dependencia o conexión con algún organismo especializado de alto nivel. Como consecuencia el desarrollo de cada empresa se hace en forma aislada de las demás que integran el sector. Cada una se vincula con el Poder Ejecutivo a través de los canales legales correspondientes, que son los Ministerios de competencias afines. Faltan, pues, factores aglutinantes tendientes a definir un sector de empresas públicas con características de un sistema. A ello se agrega que no existe una ley tipo, aunque como es obvio, todas las disposiciones que se aprueban en cada caso deben encuadrarse en los artículos constitucionales pertinentes. Las empresas anteriormente privadas, adquiridas o intervenidas por el Estado, escapan incluso a ese encuadre constitucional rigiéndose en cada caso por las disposiciones de la ley o el decreto respectivo.

Además de la acción que realiza el poder ejecutivo y, cuando corresponde, el poder legislativo y el Tribunal de Cuentas, el organismo técnico que posee una visión de conjunto del sector de empresas públicas es SEPLACODI. A ella le corresponde analizar los presupuestos de operación y de inversión, de acuerdo con los objetivos y metas establecidas por el Gobierno. Más adelante se analizarán las formas que asume esa intervención y sus limitaciones, pero desde ya puede señalarse que, especialmente después de la aprobación de la Constitución de 1967 y de acuerdo con las pautas de política económica del gobierno actual, ha habido una acentuación de los contralores del Poder Ejecutivo. Ellos recaen tanto sobre las operaciones corrientes como sobre las de inversión. En el primer caso, el control se efectúa en materia de salarios, tarifas y precios. En el segundo, se trata de encuadrar la acción de cada unidad productiva dentro de las metas generales del sector público.

/Aun cuando

Aun cuando el objetivo del contralor presupuestal sea aplicar normas uniformes a todas las empresas del sector público, puede ocurrir que los entes de dimensión más importante, o de larga tradición, o los que tienen un mayor poder de negociación derivado de factores inherentes a su propia actividad, obtengan una consideración diferente a los entes deficitarios que necesitan fuertes subsidios del gobierno central, o a aquellos cuya actividad no es considerada de primera prioridad.

Además del contralor presupuestal, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de ejercer el contralor de gestión, que puede abarcar desde la observación de los actos hasta la sustitución de las autoridades mediante la intervención. Pero éste es de muy difícil ejecución, porque los ministerios no siempre tienen los medios necesarios para realizarlo y el flujo de informaciones que proviene de las empresas generalmente no resulta adecuado para llevarlo a cabo.

4. Integración del sector de empresas públicas en el proceso de planificación

a) Antecedentes

Las ideas que se han emitido sobre esta cuestión dependen, en buena medida, de la fijación del punto de partida del proceso de planificación en el Uruguay. En sentido formal, recién en 1961 cuando se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), es que aparecen los mecanismos formales de la planificación. Por ello, y por la situación de las empresas públicas en las tres décadas anteriores, es corriente afirmar que no hubo definiciones claras de políticas económicas ni mecanismos de integración de las mismas en la larga tradición uruguaya y pese a ella. Sin embargo, estas afirmaciones no parecen ciertas durante el período constitutivo. La existencia de un proyecto político bastante coherente lleva, entonces, a una definición clara de objetivos, a políticas racionales para la consecución de los mismos que, a la vez, parecen satisfactoriamente integradas con los objetivos generales de la promoción de la modernización y el desarrollo /del país.

del país. Es claro que no existe un documento llamado plan, ni se conocen las técnicas que forman la base de la planificación actual y, en ese sentido, no hay proceso de planificación. En otros sentidos, más sustantivos, sería posible afirmar que nunca hubo un proceso de planificación más intenso que el de entonces. Pero dejando de lado esta discusión, en gran medida de definiciones, lo que interesa subrayar aquí es que no pueden atribuirse a las primeras décadas del siglo características que sólo aparecen y se afirman a partir de alrededor de los 30. Es a partir de entonces, que, en un proceso que está lejos de ser lineal, se van acusando en el lay play tendencias cada vez más acentuales a la pérdida de definiciones claras de política. Paralelamente, al desdibujarse la nitidez originaria del proyecto político, cobra una importancia muy grande la ausencia de un centro común de decisiones. Ambas cosas, además de otros factores, llevan a que cada empresa, haciendo uso de su muy amplia autonomía, fije sus líneas de política las que las más de las veces no se oponen a directrices generales que parten del gobierno central por la sencilla razón de que éstas no existen y otras, discrepan con ellas. Como consecuencia, la relación de las empresas estatales con el gobierno central no siempre fue armónica y coordinada. La propia inercia de la gestión de las empresas públicas, la tradición de cada ente y el espíritu de cuerpo de cada institución, muchas veces determinaba que los directorios electos se adhirieran a la defensa absoluta del ente que dirigían, aun cuando esa posición estuviera en discrepancia con la política global del gobierno.

En el año 1961 se iniciaron las tareas requeridas para preparar un diagnóstico global de la situación económica y social del país y un Plan de Desarrollo, a través de un mecanismo de coordinación, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). En el proyecto de Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974 preparado por dicha Comisión se estableció, como se ha señalado, un fortalecimiento del contralor del Poder Ejecutivo, cambios en el sistema de designación de autoridades y centralización de algunas facultades en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. ^{1/}

^{1/} Nombre que la Constitución de 1967 dio a la CIDE.

Sin embargo, hasta 1972 no se registraban acciones concretas que implicaran un cambio sustancial en la gestión del SEP pese a que entraron en vigor la facultad de intervención y sustitución de sus autoridades por razones de seguridad y el mecanismo de aprobación presupuestal previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Tampoco se formularon definiciones globales de política para el sector, ni se adoptaron medidas tendientes a solucionar los defectos y vacíos señalados en el diagnóstico de la CIDE.

La Administración que inició su gestión en 1972, preparó un nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977, en el cual se delinearon orientaciones generales y definiciones de políticas atinentes a la acción de las empresas públicas. En un primer período, hasta junio de 1974, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tenía la responsabilidad fundamental de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, vigilando su puesta en marcha una vez que fuesen aprobados; pero, a mediados de 1974 se creó el Consejo Económico y Social, organismo colegiado presidido por el Presidente de la República e integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Director de SEPLACODI, el Ministerio de Defensa Nacional y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, como miembros permanentes con la función específica de asesorar al Poder Ejecutivo en asuntos de política económica y social. Simultáneamente, tuvo lugar una reorganización ministerial que convirtió al Ministerio de Economía y Finanzas en el rector de la política económica del país y, además, le otorgó un rol preponderante en las tareas de planificación desde que sus cometidos básicos son: i) la coordinación superior de la política nacional en materia económica, financiera y de comercio; ii) la coordinación y el contralor de la planificación económica y su ejecución; iii) el manejo de la hacienda pública y lo que se relacione con ella en materias atribuidas a otros Ministerios; y iv) la dirección de los sistemas monetario, cambiario y financiero de la nación.

/Este régimen

Este régimen determinó que SEPLACODI no sea, en la actualidad, el único ni el principal órgano vinculado al proceso de planificación. Aun cuando sigue siendo la responsable de la confección de los planes y programas de desarrollo, está sujeta, según las normas, a una relación jerárquica bien definida con el Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a la fijación de las pautas principales que deben guiar la estructuración del Plan, lo que puede no darse en la práctica.

Por otra parte, las medidas de carácter económico de mayor incidencia son propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas y luego de ser consideradas por el Consejo Económico y Social, son aprobadas por el Presidente de la República o se elevan al Consejo de Estado, cuando ello corresponde.

Sin embargo, SEPLACODI conserva el cometido de efectuar el control y la evaluación de los programas nacionales de gastos e inversiones. Asimismo, en cuanto a la gestión de las empresas comerciales e industriales del Estado, sigue siendo el organismo ante el cual se someten los proyectos de presupuesto antes de su aprobación por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, en la práctica la Secretaría constituye el nexo principal entre la operación del SEP y el sistema de planificación.

b) Las empresas públicas y la formulación de los planes de desarrollo.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977, se proyectaron las siguientes tasas acumulativas anuales de crecimiento para algunas variables esenciales: consumo, 3 por ciento; inversión, 15 por ciento; exportaciones, 10 por ciento; e importaciones, 15 por ciento, una tasa estimada anual de crecimiento del producto interno bruto de 4 por ciento. En la fijación de dos de esas variables, inversión e importaciones, tuvo un papel particularmente importante la proyección de las actividades del SEP.

En cuanto a la inversión pública, en el Plan se estableció que el SEP debe abocarse a la realización de proyectos de inversión que determinen una evolución del sistema productivo capaz de crear mejores condiciones para un crecimiento "inducido" de la inversión privada.

/Sobre esa

Sobre esa base, SEPLACODI realizó un inventario de proyectos que abarcó todo el sector público (gobierno central, municipios, empresas públicas de carácter industrial y comercial) y, a continuación, elaboró una lista de proyectos prioritarios para el período 1973-1977, verificándose que la inversión de las empresas públicas alcanzaba a un 78 por ciento de la inversión pública proyectada total. Ese coeficiente está por encima de los observadores en 1968 y 1972, que ascendieron a 33 por ciento y 65 por ciento respectivamente.

De otra parte, se estimó que la inversión del sector público representaría aproximadamente un tercio de la inversión interna global, con lo que la inversión del SEP participaría con un 25 por ciento en la inversión total.

En lo que se refiere a importaciones, considerando que históricamente la incidencia del SEP ha sido del orden del 20 al 23 por ciento del total de lo importado, el Plan estimó que en el futuro su participación sería del 25 por ciento, a raíz de un incremento significativo de las adquisiciones de maquinarias y equipos en el extranjero. Esta estimación ya en 1974 resultó insuficiente, puesto que en virtud del alza de los precios internacionales del petróleo y de su incidencia en las compras de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), el sector de empresas públicas importó casi el 35 por ciento del total de las adquisiciones en el extranjero realizadas por el país.

En segundo lugar, se puede considerar la eventual vinculación existente entre los planes y programas de las empresas públicas y los organismos encargados de la planificación sectorial de las actividades consideradas básicas.

c) Otras vinculaciones existentes entre las empresas públicas y la planificación

Estas vinculaciones deben considerarse respecto a las diversas etapas en que generalmente se divide la planificación económica y social: i) formulación de planes y programas estableciendo líneas de política económica y social; ii) puesta en marcha y ejecución de los

/mismos; iii)

misimos; iii) seguimiento y control; y iv) evaluación de los resultados.

Aparte de las ya reseñadas, existen otras modalidades de vinculación entre las empresas del sector público y los organismos de planificación. Pueden citarse los estudios que realiza SEPLACODI de los proyectos específicos de inversión de las mismas, tratando de establecer un orden de prioridades entre ellos según si pueden llegar a ser competitivos en cuanto a la obtención de financiación, a la probable tasa de rentabilidad generada y al grado de necesidad de la inversión medido a través de la demanda que atenderá.

A pesar de las limitaciones que caracterizan estas relaciones, ellas están bien definidas en el plano jurídico y administrativo, aunque varias circunstancias (particularmente insuficiencia de información y de flujos de comunicación adecuados) tienden a restar operatividad al mecanismo.

Respecto a la puesta en marcha y ejecución de los planes y programas, los mecanismos de planificación se encuentran relativamente desconectados de las empresas del sector público. Así, el que no existan funcionarios de SEPLACODI que participen en los directorios de las diferentes empresas y la inexistencia de canales de información rápidos y adecuados, torna impracticable la supervisión, por parte de esa Secretaría, de la ejecución de proyectos y de políticas.

El cumplimiento integral de la tercera etapa del proceso de la planificación, que puede llamarse del "control concomitante", es poco frecuente en el país, no obstante lo dispuesto en el decreto 595 del 25 de julio de 1974, en el sentido que los entes públicos, comerciales e industriales están obligados a suministrar a SEPLACODI algunos "indicadores de gestión", de la actuación productivo-comercial-financiera de esas empresas. Solamente algunas de ellas cumplen cabalmente con el decreto y envían a título informativo, los datos de sus ventas mensuales y acumuladas en volúmenes físicos y en valores monetarios, el personal ocupado, las inversiones realizadas dentro de los límites aprobados y el monto y detalle de las adquisiciones más significativas que se han hecho.

/Por último,

Por último, la evaluación de los resultados obtenidos, culminación del proceso de planificación, es realizada por SEPLACODI mediante el análisis de la ejecución financiero-presupuestal del período, de las metas proyectadas en unidades físicas y monetarias y del presupuesto económico-financiero.

Cabe anotar que los aspectos comentados son válidos únicamente para los entes autónomos y servicios descentralizados del sector público, no ocurriendo lo mismo en el caso de las empresas intervenidas o nacionalizadas recientemente, para las que la vinculación con SEPLACODI es prácticamente inexistente.

d) Algunos rasgos adicionales de la acción desarrollada por SEPLACODI en conexión con el SEP

De lo expuesto hasta ahora parece desprenderse que la corriente informativa va en un solo sentido: de las empresas públicas a SEPLACODI y a los organismos de planificación sectorial. Si bien es ése el sentido predominante, cuando las empresas públicas presentan sus presupuestos y sus proyectos de inversión para el análisis técnico-económico de SEPLACODI, si ésta tiene observaciones debe comunicarlas a las empresas. Tanto si ellas son aceptadas como si los directorios de las empresas públicas sostienen sus planteamientos originales, SEPLACODI eleva un informe al Ministerio de Economía y Finanzas y al Consejo Económico y Social resolviendo este último, en definitiva, sobre las discrepancias que puedan existir.

e) El Banco Central y las empresas públicas

Hasta aquí se ha analizado fundamentalmente la vinculación existente entre las empresas públicas y SEPLACODI, pero la acción del SEP es considerada también por el Banco Central en lo que respecta a la elaboración del presupuesto monetario anual y a la ejecución de la política monetaria. A tales efectos, los entes públicos industriales y comerciales mantienen informado al Banco sobre los siguientes puntos: i) planes y proyectos de inversión aprobados anualmente por SEPLACODI y los recursos previstos; ii) presupuestos de caja, estimación

/ de saldos

de saldos en caja y proyecciones de financiamiento por trimestre; y
iii) desembolsos proyectados y servicios de deudas por trimestres de
préstamos externos e internos.

En aquellos casos que el Banco Central estima que la gestión
financiera de ciertas empresas públicas puede perjudicar la ejecución
de un presupuesto monetario, previamente aprobado por las autoridades
gubernamentales, señala a las propias empresas y al Ministerio de
Economía y Finanzas las acciones que corresponde adoptar para corregir
los desajustes previsibles.

5. Integración interna del sector de empresas públicas

a) Aspectos generales

Pese a la importante significación del sector de empresas públicas
en el Uruguay ni su desarrollo ni su gestión muestran una coordinación
interna definida entre las empresas que lo integran. No constituye
en ese sentido, un sistema, lo que se transparenta, además, en algunas
cuestiones referentes a su funcionamiento:

i) No existe una agencia gubernamental que nucleee a las empresas
del sector. Con la excepción de las empresas vinculadas a la industria
frigorífica, no existen agrupaciones a nivel de rama industrial o de
servicios. La industria frigorífica, en este aspecto, es atípica, en
cuanto al Instituto Nacional de Carnes (INAC) actúa como instrumentador
de la política nacional en dicho sector, reuniendo a todas las empresas
públicas o privadas que intervienen en la industria de la carne.
Pero aun en este caso, la política de cada empresa estatal es
independiente, careciéndose de una coordinación adecuada entre ellas.

ii) Tampoco existe un centro común de relación con el Poder
Ejecutivo y más específicamente con las autoridades encargadas de la
conducción económica del país. Las empresas públicas se comunican con
el Poder Ejecutivo de acuerdo a dos modalidades.

Por una parte, los entes autónomos y servicios descentralizados se
relacionan con la administración central a través de diferentes
Ministerios:

/- Banco Central

- Banco Central del Uruguay, Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado y Banco Hipotecario del Uruguay por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas;

- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional;

- Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Puertos (ANP) y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), por intermedio del Ministerio de Transportes y Obras Públicas;

- Industrias Loberas y Pesqueras del Estado (ILPE), a través del Ministerio de Agricultura y Pesca;

- Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Usinas y Trasmisiones del Estado (UTE), a través del Ministerio de Industria y Energía;

- Obras Sanitarias del Estado (OSE), por intermedio de Transporte y Obras.

Por otra parte, el resto de las empresas públicas, sean intervenidas o nacionalizadas, se comunican con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Energía.

Esta dispersa red de comunicaciones con el Poder Ejecutivo, a la vez que impide un flujo continuo y ágil de información, se ha mostrado como un mecanismo poco apropiado para lograr homogeneidad y coherencia en la gestión de las empresas del sector.

iii) La experiencia muestra que las relaciones horizontales entre las empresas no constituyen una modalidad habitual. En general, las comunicaciones y relaciones entre las mismas se realizan por las vías jerárquicas tradicionales (de la empresa al Ministerio respectivo, de éste al otro Ministerio y de allí a la empresa destinataria), forma de trámite administrativo que no constituye el instrumento más adecuado.

iv) Por último, no obstante que existe una clara concepción por parte de SEPLACODI en cuanto a que las empresas públicas tienen que
/armonizar su

armonizar su gestión dentro del marco del proceso de la planificación, los intentos que se han llevado a la práctica para lograr esa coordinación han sido, en general, poco fructíferos.

b) Elementos parciales de integración interna

Es razonable preguntarse si en el SEP no se dan otras modalidades de integración interna que, aunque no respondan a una política global, puedan constituir elementos parciales que den base para una futura actuación coordinada de las empresas públicas.

En primer lugar, las empresas del sector no se agrupan o actúan conjuntamente en la ejecución de determinadas acciones, que realizadas en forma común, permitirían obtener varias ventajas económicas y financieras. Algunos ejemplos permiten mostrarlo:

- La negociación de créditos en el exterior y la contratación de ellos (a pesar de que para ello debe obtenerse la previa autorización de SEPLACODI) se gestionan en forma individual por cada empresa, lo que no permite formar ni aprovechar la experiencia y la capacidad negociadora de algún organismo central encargado de esa tarea.

- No existe un servicio centralizado de compras y suministros, lo que impide obtener mejores precios y plazos de pago por compras de gran volumen, o disminuir ciertos stocks de insumos, repuestos, etc. en cada empresa. Al no existir una proveeduría común a todas ellas se pierden las ventajas de que las adquisiciones sean realizadas por un organismo especializado, con un mejor conocimiento de los requerimientos correspondientes y del mercado proveedor.

- Tampoco existen servicios u organismos comunes a las empresas en determinadas áreas, como centros de computación, de investigaciones (tecnológicas, económicas, etc.) o de capacitación profesional.

En segundo lugar, la administración financiera de las empresas se realiza de manera absolutamente independiente, sin que existan formas de coordinación que podrían ser útiles. Así, por ejemplo, mientras hay empresas que atraviesan por períodos de déficit transitorios de caja, simultáneamente hay otras que tienen excedentes que

/no utilizan

no utilizan con eficacia. Por tal motivo, un sistema de las características de la denominada Cuenta Unica Fiscal, si se aplicara, permitiría una administración más equilibrada de los fondos públicos.

Dado que el Banco de la República, de acuerdo a disposiciones legales, es la institución en que los organismos públicos deben depositar sus fondos, existe, sin embargo, la base para un manejo más coordinado de las cuentas del sector de empresas públicas.

IV.

FUNCIONAMIENTO EFECTIVO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Introducción

1. Los capítulos anteriores han mostrado los cambios en el marco ideológico que legitima el SEP, los distintos propósitos que pueden encontrarse en él y la evolución del marco jurídico-institucional. Si por una parte el marco jurídico depende de la ideología predominante, marcos jurídicos no muy diferentes pueden ser animados por ideologías distintas y cobrar así significaciones muy diversas. Es por ello, entre otras razones, que la diferencia entre los marcos jurídicos del momento constitutivo y del actual es menor que la que existe entre los marcos ideológicos respectivos.
2. Sería difícil esperar que el funcionamiento real del SEP se ajustara rígidamente al marco ideológico y al jurídico, pero lo más interesante es determinar las diferencias que existen, su naturaleza y magnitud y las posibles explicaciones del fenómeno. Como sería imposible hacer un análisis completo de las empresas públicas, el presente capítulo se concentra en algunas cuestiones fundamentales sin perjuicio de la consideración accidental de otras. En primer lugar, los procesos de expansión y contracción del SEP y sus relaciones con las ideologías dominantes. En segundo lugar, el intento de independizar al SEP del sistema político implícito en la idea de autonomía y su conflicto con el SEP como recurso de poder. En tercer lugar, la cuestión de la eficiencia y la eficacia de las empresas públicas y sus relaciones con los sistemas políticos predominantes. En cuarto lugar, los avatares de la autonomía en términos reales y respecto a los diversos grupos e instituciones sociales frente a los que ella se define o intenta definirse.

A. Expansión y contracción del SEP

1. Período 1904-1931

De acuerdo al marco ideológico dominante en el momento constitutivo del SEP podría esperarse una considerable expansión del mismo, Una observación general de los hechos lo confirmaría, pero vale la pena rastrear hasta dónde ocurre así y si las causas que lo provocan derivan solamente del marco ideológico. De hecho, durante el período constitutivo, los avances del SEP están lejos de ser lineales y constantes como una impresión superficial podría hacer creer. Dentro del llamado período batllista, el batllismo propiamente dicho, aunque siempre juega un rol clave, tiene pesos bastante diferentes. El llamado "alto de Viera" no es sino una manifestación muy abierta de un fenómeno bastante constante, el de que la política que se impone es el producto de compromisos complejos que a menudo son irrealizables y significan detenciones en el proceso.

El logro de las mayorías necesarias para sacar adelante las distintas empresas del SEP fue siempre una operación política compleja, aunque en determinados períodos existiera una cómoda mayoría en su favor. Es posible, incluso, que muchos les dieran sus votos porque no percibieran en sus justas dimensiones, la importancia que el SEP iba a tener. No debe olvidarse que no sólo el desarrollo del SEP es gradual sino que las inversiones originales para constituirlo fueron bastante moderadas. En efecto, se ha demostrado que la emisión de Deuda Pública fue el procedimiento utilizado para constituir los capitales iniciales de las empresas públicas y que "la inversión en Deuda Pública que realizó el Estado para financiar estas instituciones resultó barata para la época en reacción a otros gastos del Estado", ^{1/} como demuestra el cuadro siguiente. Mirada desde este punto de vista, la creación del SEP no debió aparecer a los contemporáneos tan costosa y, probablemente la percibieron como menos importante de lo que aparece a los observadores posteriores.

^{1/} Agustín Cisa, "Forma de financiación de los Entes Autónomos en el período batllista", Cuadernos de Ciencias Sociales, Nº 2 Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1972, pp.67-96

Cuadro 1

DESTINO DE LA EMISION DE DEUDA PUBLICA
EN EL PERIODO BATLLISTA

A.	<u>Destino Productivo</u>	51.934.647,08
	Entes autónomos	23.891.862,00
	Ferrocarriles	5.881.385,86
	Obras públicas	22.161.399,22
B.	<u>Destino Improductivo</u>	205.921.009,78
	(Obligaciones presupuestales, perjuicios de guerra, etc.)	
	EMISION TOTAL	257.855.656,86

Fuente: Agustín Cisa, cit.

Otro factor que contribuyó a limitar las resistencias, al menos hasta los fines del período batllista, fue la relativamente alta eficiencia con que se manejaron las empresas públicas según se verá más adelante. Como se ha señalado anteriormente, existe una ambigüedad en la discusión sobre este punto. Las empresas públicas se justifican por fines que no tienen nada o tienen muy poco que ver con la rentabilidad de las mismas; pero, al mismo tiempo, el gobierno considera que no tienen por qué ser ineficientes.

De hecho, se estableció en las leyes de creación, que las empresas públicas completarían el capital asignado, generalmente ampliado por leyes posteriores, reinvertiendo sus ganancias. Este mecanismo funcionó

a la perfección en la mayoría de ellas. Es su éxito el que explica que haya habido que recurrir a una emisión tan moderada de Deuda Pública que sólo alcanzaba a cubrir el capital mínimo para el funcionamiento de cada una de ellas.

Los factores mencionados contribuyen entre otros a que en la época del batllismo durante el decenio 1910 se crearan o consolidaran varias empresas públicas de gran importancia para el desarrollo del país. Entre ellas, vale la pena citar la Administración de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE), establecida en 1912; la Administración Nacional de Puertos (ANP), creada originalmente en 1909, al inaugurarse el puerto de Montevideo, ampliándose en 1916 su jurisdicción a todos los puertos del país y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP, hoy denominado ILPE) que fue creado en 1916. ^{1/}

Paralelamente, se fue organizando un subsector financiero de empresas públicas, al establecerse como exclusivamente estatal de derecho en 1911, el Banco de la República - el banco comercial más importante del país, que además desempeñó las funciones de banco central hasta 1966 inclusive -, y el Banco de Seguros del Estado; en 1912, el Banco Hipotecario del Uruguay, y en 1919, la Caja Nacional de Ahorro Postal.

Ya en esa época, las autoridades gubernamentales decidieron que las empresas públicas creadas debían adoptar formas institucionales apropiadas que les permitieran desempeñar una gestión eficaz y flexible. De acuerdo con la ideología dominante las empresas fueron organizadas como entes autónomos, con personería jurídica propia y amplias facultades para actuar, quedando solamente sujetas al control a posteriori de los poderes del Estado.

^{1/} En el Anexo 1 del trabajo de Juan Jorba e Israel Wonsever, titulado Empresas Públicas en el Uruguay (Santiago, CEPAL) se incluyen breves monografías sobre las diferentes empresas públicas que, en 1975 estaban comprendidas en ese sector.

En la década del 20, las empresas mencionadas fueron expandiendo sus patrimonios y actividades, pero con las excepciones que más adelante se indicarán no se crean nuevas empresas.

Causas muy diversas lo explican. Por una parte, el SEP se había expandido mucho y no resultaba claro que nuevas actividades podrían incorporarse a él sin entrar en conflicto abierto con el capital extranjero o con la actividad privada nacional. Nacionalizar los ferrocarriles de propiedad inglesa, por ejemplo, hubiera estado en la lógica del marco ideológico constitutivo y en su preocupación, ya señalada, por la defensa del interés nacional. Numerosos obstáculos se oponían a ello, sin embargo. En ocasión de la nacionalización parcial de los seguros con la creación del Banco de Seguros del Estado, Inglaterra protestó en forma confidencial lo que fue rechazado de la misma manera. Si se piensa que los intereses británicos en materia de seguros eran muy inferiores a los comprometidos en los ferrocarriles, se comprende que todo intento de nacionalizarlos hubiera significado un choque frontal muy difícil de sostener para un país pequeño, del cual Gran Bretaña era uno de los principales compradores. Otro factor que debe haber influido lo constituía la magnitud financiera de la operación, que hubiera insumido por sí sola el equivalente a varias veces el monto total de la deuda pública emitida para constituir el capital inicial de todos los entes anteriores. Ambas causas y otras de menor importancia llevaron a preferir una política de defensa del interés nacional contra el "empresismo" extranjero, como se le designaba en la época, más compleja y matizada. Se construyeron carreteras paralelas a las vías férreas para que la competencia del transporte terrestre impidiera el excesivo aumento de las tarifas. Se establecieron Ferrocarriles del Estado para beneficio de zonas en las que la actividad privada no llegaría. Hubo, además, una larga serie de conflictos respecto de las tarifas que impidieron alzas abusivas. Pese a ello las ganancias de los ferrocarriles fueron muy razonables y es, en definitiva, a un complejo compromiso al que se llega con el capital inglés en la materia.

/No es

No es de ningún modo seguro, por otra parte, que se hubiera contado con el apoyo político necesario para la estatización de los ferrocarriles ingleses.

Es, en ese sentido, una idea errónea, alimentada por el enorme peso de la figura de Batlle, la de pensar que todo lo que se hizo es el producto de su influencia y lo que no se hizo, atribuible a una omisión suya. Numerosas iniciativas que estaban dentro de la lógica del marco ideológico fueron presentadas y no pudo obtenerse su aprobación. En 1912 se propone el monopolio de la fabricación y rectificación de alcoholes y en 1913 el del tabaco. Ambas fracasaron y solamente el primero será retomado al crearse ANCAP en 1931. También fracasaron en 1911 los proyectos de creación de una marina mercante como la de un frigorífico estatal y sólo se estableció parcialmente el monopolio estatal de los seguros. Las causas son complejas y no coincidentes en todos los casos. A veces, las dificultades financieras jugaron un papel importante; las más, fue imposible obtener el consenso parlamentario para llevar adelante las iniciativas.

En 1928 se creó, por fin, el Frigorífico Nacional con el propósito de que asumiera funciones de ente testigo en el mercado interno de la carne, en particular en la fijación de precios de sustentación del producto, dada la acción predominante que en ese mercado ejercían los frigoríficos privados extranjeros. Para el mejor cumplimiento de esa tarea se le otorgó el monopolio del abasto de Montevideo.

Confirmando la complicada textura de los acuerdos políticos que están detrás de la creación de cada empresa pública, el Frigorífico Nacional que se crea, si bien persigue propósitos esencialmente similares, no tiene la configuración que se había propuesto en 1911. Debe subrayarse, además, que el batllismo vota en contra de la ley. Lo hace por considerar que el Frigorífico está destinado a ser manejado esencialmente por los productores en tanto que el capital proviene de un empréstito hecho por el Estado. La idea batllista de que el Frigorífico Nacional debería ser una empresa estatal como lo eran los bancos o las usinas eléctricas, no tiene pues andamio. En ese

/sentido, si

sentido, si bien el SEP agregó una nueva empresa, su expansión no tuvo en este caso el mismo carácter que en el pasado. En cambio, en 1931 fue creada la Administración Nacional de Combustibles, Alcohólic y Portland (ANCAP), a la cual se le asignó el cometido de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y de fabricar cemento portland y que se organiza como las otras empresas estatales. Asimismo, en 1932, la Administración Nacional de Puertos monopolizó los servicios portuarios.

2. Período 1933-1945

A la expansión firme, aunque no lineal, del SEP suceden las alianzas políticas que propician y apoyan el golpe de Estado del Presidente Terra en 1933. La Federación Rural, la Federación de Industrias, la Cámara de Comercio y el Comité de Vigilancia Económica que las representaba, tenían entre sus propósitos el de detener la política de nacionalizaciones, que había culminado en 1931 con el establecimiento de ANCAP.

Para ello se puso énfasis en el fomento a la gestión de las empresas privadas, delimitando y restringiendo además, las posibilidades de acción de las empresas públicas. Para ello, la Constitución de 1934 impuso formalmente limitaciones y requisitos para la creación de nuevos entes estatales autónomos. Ello no obstante, es de interés anotar que durante este subperíodo no se transfirieron al sector privado empresas estatales, y, además, que se organizó una nueva empresa pública -RIONE- a la que se encomendó la construcción y puesta en marcha de la primera planta hidroeléctrica del país. Después de la Segunda Guerra Mundial, RIONE fue incorporada a la UTE y dejó de operar como un ente separado. En otras palabras, se detuvo la expansión del SEP, pero no hubo contracción del mismo.

3. Período

3. Período 1945-1956

En esta fase se procedió a la nacionalización de los servicios de utilidad pública, de los cuales eran propietarios capitales ingleses. Así, entre 1948 y 1952, pasaron a manos gubernamentales la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), la Administración Municipal de Transportes (AMDET, encargada de ese servicio en Montevideo), y Obras Sanitarias del Estado (OSE, a la que le corresponde proporcionar el servicio de agua y alcantarillado en todo el territorio uruguayo). ^{1/}

Dos factores fueron determinantes para adoptar la decisión de nacionalizar. De un lado, se estimó que las empresas identificadas no estaban cumpliendo adecuadamente sus funciones, porque no habían realizado los cambios técnicos ni las inversiones necesarias para modernizar los servicios prestados por ellas. A la vez, se producían frecuentes dificultades entre el Estado y las compañías, sobre todo en el aspecto fijación de tarifas. De otro lado, el intercambio comercial mantenido durante la Segunda Guerra Mundial entre Uruguay y el Reino Unido, y las modalidades utilizadas para los pagos, llevaron a la acumulación de un saldo congelado favorable al Uruguay de alrededor de 17 millones de libras esterlinas. Ante esa situación, se consideró conveniente usar esos fondos para cancelar las nacionalizaciones de las empresas anotadas; en la compra de AFE solamente, se utilizaron algo más de 7 millones de libras esterlinas.

Las características de dichas nacionalizaciones han sido poco estudiadas, aunque se han emitido diversos juicios al respecto. Refiriéndose al caso de los ferrocarriles, afirmose que "la meta que determinó la estatización no fue precisamente la prestación de un servicio eficaz, sino algo así como un favor a la declinante nación que tanto había hecho para que la guerra fuera ganada". ^{2/} Otro autor,

^{1/} Por otra parte, Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA). creada en 1936 como empresa privada y que en 1944 pasó a ser mixta, en 1951 quedó constituida como empresa pública exclusivamente.

^{2/} Campiglia, "Estatización y Burocracia", Enciclopedia Uruguaya, Nº40, 1969, p.186.

por su parte, afirmó que los uruguayos "pagamos triplicado su valor y compramos materiales inservibles".^{1/} El contexto general de las nacionalizaciones ferrocarrileras de postguerra no fue muy diferente en Uruguay que en otros países acreedores de Gran Bretaña, como la Argentina. El caso argentino ha sido estudiado más detenidamente, habiendo algunas hipótesis que otorgan a dicho acto una racionalidad mayor que la normalmente atribuida al gobierno que la llevó adelante.^{2/} Es probable que varios de los argumentos formulados para el caso argentino puedan aplicarse también al uruguayo aunque se requiere, por supuesto, un estudio más profundo de todo el proceso de negociación y de las razones por las cuales el gobierno uruguayo aceptó hacerse cargo de los ferrocarriles y las empresas británicas.

En este período, las características del SEP son continuación de las que había venido asumiendo en el anterior. Por un lado, varias de las nuevas empresas incorporadas al patrimonio estatal se encontraban en muy mala situación financiera. Durante muchos años sus antiguos propietarios habían dejado de hacer inversiones, a causa de lo cual sus activos se habían deteriorado seriamente. Como ha dicho Campiglia se trataba de una misión imposible para la burocracia pública cumplir exitosamente la tarea de mantener en funcionamiento los ferrocarriles. Para brindar el servicio no había otra posibilidad que invertir y si no se querían alterar las tarifas había que producir déficits. Estos, como es obvio, fueron cubiertos con fondos provenientes del erario público, lo que colocó a esta empresa, como a muchas otras, en una situación de dependencia del gobierno central.

^{1/} Carlos Machado, cit., p.349.

^{2/} Véase Pedro R. Skupch, "Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones", Desarrollo Económico, Vol.12, Nº 47, octubre-diciembre 1972, pp. 477-494.

Debe recordarse también que el gobierno batllista de entonces, presidido por Luis Batlle Berres, aplicaba una política redistributivista aprovechando la ventajosa situación económica del país derivada de las guerras mundial y de Corea. Es probable que por estos años el mejoramiento del nivel de vida del país haya sido notable y muy generalizado. La abundancia de recursos provenientes del comercio exterior permitía que el Estado se sirviera tanto de las empresas como de otros mecanismos para producir importantes traslados de ingreso desde aquellos sectores que se lo adjudicaban en primera instancia en el proceso económico hacia otros, especialmente urbanos.

Pero, evidentemente, en dicho contexto el SEP se volvía cada vez más deficitario, aunque el auge económico nacional permitiera su mantenimiento. Es probable también que en este período se hayan difundido expectativas muy elevadas entre grandes sectores de la población, dada la amplia penetración de la enseñanza primaria y media. Dichas expectativas serán un elemento clave de las importantes tensiones políticas que sobrevendrán cuando el auge económico llegue a su término. En ese momento queda en evidencia que el sistema económico uruguayo no generaba alternativas laborales fuera de aquellas que el Estado creaba a efectos de lograr la pacificación social.

4. Período 1956-1972

En este período, coincidente con el persistente estancamiento de la economía uruguaya, el sector de empresas públicas vuelve a expandirse, pero esencialmente como consecuencia de la estatización "obligada" de algunas empresas privadas. Es posible identificar los siguientes casos:

i) La industria frigorífica. Los consorcios extranjeros, que eran dominantes en la operación de ese sector, fueron paralizando sus actividades debido a distintas razones: antigüedad y/o obsolescencia de sus equipos, conflictos con su personal, o insatisfacción creciente

/con las

con las políticas cambiarias y de detracciones seguidas por el Gobierno. Como el Estado no podía admitir la paralización del sector, dada la importancia fundamental de la industrialización y exportación de la carne y sus derivados para la economía del país, intervino sea para hacerse cargo directamente de las empresas, sea en algunos casos, para establecer cooperativas de trabajadores, las que sólo funcionaron temporalmente.

Así, en 1958 se creó la empresa Establecimientos Frigoríficos del Cerro, S.A. (EFCSA), la que resultó de la intervención estatal de los dos principales frigoríficos del país: el Swift y el Artigas. En 1968, por su parte, el Frigorífico Nacional asumió la administración del Frigorífico Fray Bentos, que pocos meses antes había paralizado sus actividades. Por último, en 1971 se creó el Frigorífico Melilla, como resultado de la expropiación del Frigorífico Sudamericano, importante empresa de propiedad de capitales privados nacionales.

ii) La industria textil. En 1966 se declaró de utilidad pública la expropiación y ocupación de los bienes de varias sociedades anónimas privadas que, a fines del decenio de 1950 habían establecido un importante y moderno complejo industrial-comercial, dedicado a la elaboración de tops e hilados de lana, destinados principalmente a la exportación. Dificultades en la comercialización de esos productos y de orden financiero llevaron, en 1965, a la paralización del complejo. Posteriormente, en 1968, y luego en 1973 se estableció y consolidó una Comisión Administradora de la industria textil a la que se le otorgaron amplias facultades para regir los destinos del conjunto económico expropiado;

iii) El servicio de gas. A fines de 1970 cesó en sus actividades la "Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo Ltda.", propiedad de capitales ingleses, que operaba en la capital desde principios de siglo. Problemas derivados de la falta de renovación de los activos, de tarifas insuficientes y de inadecuado aprovisionamiento de materias primas llevaron a esa situación. Inmediatamente, el Gobierno se hizo cargo del funcionamiento de la planta productora de gas y, a mediados de 1973, procedió a la expropiación del patrimonio de la compañía;

/iv) La

iv) La actividad bancaria. Como consecuencia de la crisis financiera de 1965 y de la quiebra de varios bancos comerciales, el Estado - a través del Banco de la República primero, y del Banco Central, después de su creación en 1967 - acordó la intervención de esos bancos y luego se hizo cargo de ellos. Paralelamente, se establecieron regulaciones especiales para las actividades financieras extrabancarias, lo que aumentó relativamente el flujo de recursos monetarios hacia el sistema bancario.

A lo largo de este período, pues, el deterioro de la situación económica general del país provoca la quiebra de muchas empresas, lo que obliga al Estado a realizar nacionalizaciones forzosas.

Es posible discutir el término "obliga", ya que la experiencia histórica demuestra que es posible para el Estado dejarlas caer sin apoyarlas, lo que indicaría que no hay una responsabilidad "forzosa" del Estado. Pero la designación es correcta si se piensa que el sistema político vigente por entonces en el Uruguay tenía como una de sus funciones básicas absorber las tensiones que podrían alterar el funcionamiento del sistema como un todo y mantener así las características fundamentales del sistema económico en que se apoyaba. Por ello la solución era sostener a las empresas en falencia manteniendo las fuentes de trabajo de quienes laboraban en ellas. Aparte de ese propósito, único declarado, no pueden dejar de mencionarse los intereses de los grupos económicos en falencia cuya protección fue, en muchos casos, una causa importante de las medidas adoptadas, ni en algunos otros, las rivalidades entre grupos económicos diversos.

Como es obvio, dada su naturaleza, tales nacionalizaciones agravaron los déficits del SEP concomitantemente a la pérdida por el Estado de la capacidad de apropiación de excedentes de otro origen, consecuencia del deterioro de la economía nacional. Esa menor capacidad financiera del gobierno central provocó una disminución de los subsidios lo que llevó a la no renovación de los equipos de las empresas públicas, redujo la inversión, hizo que los fondos disponibles fueran destinados fundamentalmente al pago de la planilla de sueldos y produjo por lo tanto, un deterioro constante del servicio y un aumento de los déficits.

5. La situación del sector de empresas públicas
en el pasado reciente

Es importante examinar las características y modalidades que asume la participación de las empresas públicas en la economía uruguaya, en el pasado reciente, tanto en lo que se refiere a algunos aspectos cualitativos de su acción, como en lo que se relaciona con diferentes elementos cuantitativos de ella.

a) Areas de actividad y régimen de competencia

Los campos de acción de las empresas públicas fueron definidos en las leyes de creación respectivas, según lo detallado en el anexo 1. De acuerdo con lo señalado en ellas, las actividades de las empresas estatales se desarrollan en condiciones de monopolio con las siguientes excepciones:

i) la producción de bebidas alcohólicas (salvo cañas y grapas) se realiza en régimen de competencia con la actividad privada. No sucede lo mismo con la destilación de los alcoholes, que es monopolio de ANCAP;

ii) el cemento es producido por ANCAP en competencia con la actividad privada. No obstante, en las obras públicas se debe dar preferencia a la utilización de cemento fabricado en el área estatal;

iii) los productos químicos elaborados por ANCAP también pueden fabricarlos empresas privadas;

iv) la pesca de lobos marinos y la curtiembre de sus pieles es monopolio del ente estatal (ILPE), así como la pesca en lagunas fiscales. En cambio, la pesca fluvial y oceánica se realiza en régimen de competencia;

v) el Banco de Seguros del Estado actúa en competencia con las empresas de seguros privados existentes a la fecha de su creación (1911), en algunos tipos de seguros. Desde esa fecha, no se ha autorizado la instalación de nuevas compañías privadas;

vi) en la industria frigorífica no existe un monopolio estatal. La actividad de esa industria está regulada en sus distintos aspectos (adquisición de ganado, abasto interno, industrialización y exportación) por un organismo oficial, el Instituto Nacional de Carnes (INAC). La

/política del

política del gobierno está orientada a que los agentes productivos de esa industria sean empresas privadas. Existe inclusive la determinación de devolver las empresas intervenidas, en cuanto ello sea factible;

vii) en la industria textil, el Estado es propietario de una empresa que era privada y que fue expropiada luego de haber sido intervenida; ella actúa en competencia con el sector privado;

viii) por último, en lo que se refiere a recursos naturales y/o actividades reservadas al Estado, no existen definiciones constitucionales que delimiten campos de acción entre el Estado y la empresa privada. Los artículos 50 y 51 de la Constitución se refieren a las actividades "trustificadas" que estarán bajo el contralor del Estado y a las concesiones de servicios públicos, condicionadas a la homologación de sus tarifas por el Estado o los municipios. No obstante, cabe señalar lo establecido por la ley de creación de la ANCAP y el Código de Minería. Al respecto, los yacimientos minerales se dividieron en dos grupos:

a) yacimientos de categoría hidrocarburos, petróleo crudo y similares que son propiedad del Estado. Esto puede autorizar que empresas particulares realicen exploraciones, pero la explotación debe ser realizada por ANCAP; b) yacimientos de otros minerales que pueden ser explotados por empresas privadas de acuerdo al régimen de concesiones establecido en el Código de Minería.

b) Participación de las empresas públicas en la economía del país

La influencia cuantitativa del sector de empresas públicas en la economía uruguaya, puede examinarse a través de la evolución mostrada por algunos indicadores que vinculan varios rasgos de su actividad con ciertas variables significativas, de carácter global y sectorial. Cabe anotar que la trayectoria de esos indicadores se analiza en ciertos "momentos" determinados: ellos corresponden a lo ocurrido en los años 1964, 1968, 1972, 1973, 1974 y 1975. ^{1/} El análisis se hará viendo las fluctuaciones por un lado, en los tres primeros años seleccionados y comparándolos con el período 1973-74-75.

^{1/} Las series respectivas figuran en los Cuadros 1 al 18 del Anexo Estadístico.

i) Valor agregado global del SEP. En los Cuadros 1 y 2 del Anexo puede observarse la evolución del valor agregado global generado por el sector de empresas públicas, así como su participación en el producto bruto interno. Se verifica, por un lado, que el valor agregado medido a precios constantes se mantuvo prácticamente estable entre 1964 y 1972, ya sea considerando las actividades financieras o prescindiendo de su aporte. Por otro, la participación en el PBI del valor agregado generado por el SEP, excluidas las actividades financieras pasó de 7,8 por ciento en 1964 a 5,7 por ciento en 1968 y a 7,4 por ciento en 1972. No obstante, interesa señalar que el coeficiente de 1972 está influenciado por la inclusión de las empresas frigoríficas intervenidas por el Estado, sin las cuales la participación del sector en el producto bruto interno habría sido 6,7 por ciento.

Es decir, entre 1964 y 1972 tendió a bajar la participación de las empresas públicas en la generación del producto interno bruto, a pesar de que el crecimiento global del país sólo alcanzó a alrededor de 8 por ciento y el ingreso por persona permaneció estancado durante todo ese lapso.

En los años posteriores, no obstante la delimitación de las áreas de actividad de las empresas públicas (Plan Nacional de Desarrollo 1972-1977 y cónclaves de San Miguel y Mirvana), la materialización de algunas desnacionalizaciones y de que arreciaron las críticas contra la gestión de estas empresas, su participación en la economía nacional creció. Así su valor agregado alcanzó al 9 por ciento del PBI y al 25 por ciento de la inversión interna total.

Del análisis de las cifras anotadas pueden extraerse algunas conclusiones:

a) La evolución del valor agregado por el SEP, medido en pesos de 1961, ha sido la siguiente:

	<u>1964</u>	<u>1968</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
V.A. (sin actividades financieras)	1 206,4	892,9	1 236,4	1 148,6	1 285,4	1 163,4
en porcentajes	100,0	74,0	102,5	95,2	106,5	96,4
V.A.(incluyendo actividades financieras)	1 477,4	1 096,6	1 489,9	1 505,1	1 592,7	1 620,6
en porcentajes	100,0	74,2	100,8	101,9	107,8	109,7

Este diferente comportamiento se origina en una expansión de la actividad bancaria del SEP, consecuencia en su mayor parte de una expansión ágil y desarrollista del Banco de la República y una contracción de ciertas ramas ("Industria manufacturera", "Transporte y almacenaje").

b) La participación del valor agregado del SEP en el PBI experimentó una evolución similar de excluirse las actividades financieras puesto que pasó de 7,8 por ciento en 1964 y 7,4 por ciento en 1972 a 6,5 por ciento en 1975. Al incluir "Bancos, seguros y otros intermediarios financieros" la disminución en la participación no es tan acentuada, pasando de 9,6 por ciento en 1964 a 9,3 por ciento y 9,1 por ciento en 1974 y 1975 respectivamente.

ii) Valor agregado por sectores. Al considerar las empresas públicas agrupadas por clase de actividad económica, se aprecia que entre 1964 y 1972 solamente en "Electricidad, gas y servicios sanitarios", en "Industria manufacturera" y en "Comunicaciones" hubo incrementos de los aportes absolutos al producto interno. En el primer caso - y también en el tercero - influyó la política de fijación de tarifas públicas más realistas seguida a partir de 1971, en tanto que en el segundo, el aumento se originó en la intervención de la industria frigorífica. A su vez, la caída más significativa ocurrió en "Transportes y almacenaje"; ella se explica por una disminución de la actividad ferroviaria y el mantenimiento de tarifas reales decrecientes coincidiendo esa evolución con un desplazamiento del transporte ferroviario hacia el caminero (véase el Cuadro 3 del Anexo).

/Como resultado

Como resultado de esas tendencias, las tres actividades que incrementaron su aporte al PBI elevaron su representación en el valor agregado global de las empresas públicas, excluidas las de carácter financiero, de 58 por ciento en 1964 a cerca de 77 por ciento en 1972. Concomitantemente, hubo una pérdida similar de la participación relativa de "Transporte y almacenaje" (véanse los Cuadros 4 y 5 del Anexo).

Por otra parte, en lo que se refiere a la representación de las empresas públicas en las diferentes clases de actividad, en 1972 se observó que los coeficientes de mayor importancia tuvieron lugar en "Electricidad, gas y servicios sanitarios" (100 por ciento); "Comunicaciones" (76 por ciento) y "Transporte y almacenaje" (24 por ciento).

En los años posteriores las ramas dinámicas del sector empresas públicas han sido "Electricidad, gas y servicios sanitarios", "Comunicaciones" y "Bancos, seguros y otros intermediarios financieros". Los dos primeros sectores que agrupan a tres empresas ("Usinas y Transmisiones del Estado", UTE; "Administración de Obras Sanitarias del Estado", OSE; y "Administración Nacional de Telecomunicaciones", ANTEL), han seguido una política "realista" en la fijación de sus tarifas.

Esta nueva orientación tarifaria queda de manifiesto claramente en la información siguiente:

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Productos agro-pecuarios	113,9	108,3	61,6	47,4	37,8	52,1
Tarifas públicas						
Energía eléctrica	68,0	125,3	90,3	72,4	60,8	55,2
Combustibles	96,4	107,3	153,7	94,6	50,8	47,1
Indice medio salarios	44,3	96,0	74,6	66,4	42,0	39,0
Indice precios consumo	76,5	96,9	77,1	81,4	50,6	58,2

/Ella permite

Ella permite deducir que: a) el incremento de las principales tarifas (energía eléctrica y combustibles) es superior al incremento del índice medio de salarios; b) algo similar sucede respecto al índice de precios de consumo.

Ese factor, complementado con una extensión de sus servicios (electrificación de zonas geográficas no atendidas, expansión de la red telefónica nacional y nuevos servicios de agua principalmente en la zona costera), determina su contribución al desarrollo del país.

La mencionada gestión del Banco de la República, caracterizada por una sostenida asistencia crediticia a los sectores agropecuarios y exportadores, así como una agresiva política de captación de recursos y de promoción de nuevas industrias, influye decisivamente en este incremento del 64,7 por ciento entre 1975 y 1964.

La contracción en el sector "Industrias manufactureras" obedece a varias causas, entre las cuales cabe citar: la disminución de la actividad del sector productos químicos de ANCAP (se licitó la privatización de este sector) y el descenso en el sector combustibles explicado por el incremento del precio internacional del petróleo. También influyó el decaimiento en la actividad frigorífica, no obstante la incorporación de empresas intervenidas que no pudieron compensar el ritmo descendente de la gestión del Frigorífico Nacional.

El otro rubro cuya participación ha descendido es "Transporte y Almacenaje" (43 por ciento respecto a 1964) motivado por la privatización de AMDET, la sostenida disminución del transporte ferroviario y la baja del transporte marítimo fluvial a cargo de ANCAP y ANP.

El sector "Comercio", que corresponde a la venta de pescado por ILPE, disminuyó su actividad respecto a años anteriores, notándose una recuperación de niveles (véase Cuadro 6 del Anexo).

iii) El ahorro de las empresas públicas. Los Cuadros 7 y 8 del Anexo muestran la evolución del ahorro de las empresas públicas diferenciado por ramas de actividad económica. En moneda constante, el ahorro generado en 1968 por todo el SEP fue superior en alrededor de 10 por ciento al de 1972 y casi triplicó el nivel registrado en 1964.

/Complementariamente, la

Complementariamente, la comparación del ahorro de las empresas públicas con el producto interno bruto correspondiente (excluyendo en ambos casos la actividad de los bancos), determinó coeficientes de 9, 29 y 13 por ciento para 1964, 1968 y 1972 respectivamente.

Las empresas públicas de algunas ramas generaron excedentes en los tres años considerados. Ello ocurrió en "Comunicaciones" y en "Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios". Otro grupo, el de la "Industria manufacturera", pasó a tener déficit en 1972 debido a la situación de las empresas frigoríficas intervenidas. Por último, en "Transporte y almacenaje", hubo desahorro en todo el período a consecuencia de los déficits registrados en la empresa ferroviaria.

iv) La inversión del SEP y su financiamiento. Al examinar la acción desarrollada por el sector de empresas públicas en cuanto a la formación interna bruta de capital, se aprecia que la inversión en moneda constante del sector disminuyó entre 1964 y 1968, para aumentar luego de manera sustancial en 1972. De esa forma, la relación existente entre la inversión del SEP y la total de la economía pasó de 9,7 por ciento en 1964 a 7,0 por ciento en 1968 y a 18,5 por ciento en 1972, cayó en 1973 (14,4%) pero siguió creciendo posteriormente para llegar a ser el 24,9 por ciento en 1975. Es decir que tomando 1964 como base 100 alcanzó un valor de 256,7. Ello significó, analizado desde otro punto de vista, que el coeficiente de inversión de las empresas gubernamentales en relación al producto interno total, se movió de 1,3 por ciento (1964) a 0,9% (1968); 2,8% (1972); 2,1% (1973); 2,4% (1974) y 3,2% (1975) (véanse los Cuadros 9 y 10 del Anexo).

El repunte de la inversión del SEP en 1972 fue más intenso de lo que había sido el del valor agregado del propio sector. Así, el coeficiente implícito de inversión del SEP alcanzó a 13,7 por ciento en 1964, a 12,8 por ciento en 1968 y a 31,7 por ciento en 1972. Ese último valor es relativamente elevado y se logró no obstante que entre 1968 y 1972 decreció el ahorro absoluto de las empresas gubernamentales, como se vio anteriormente. Mientras en 1968 el ahorro fue significativamente superior a la inversión, de 1972 en adelante, por el contrario,

/la formación

la formación de capital superó al ahorro. Esa diferencia fue financiada a través de la utilización de préstamos internos y/o externos.

El crecimiento del componente construcción de la inversión del SEP dio origen al incremento comentado para 1972, ya que el monto dedicado a maquinaria y equipos fue reducido e incluso inferior al de 1968 y 1964. De esa forma, en 1972 las representaciones de la formación de capital del SEP en la interna total ascendieron al 31,5 por ciento en 1975 en el rubro construcción, mientras que en maquinaria y equipos el máximo se da en 1974 cuando alcanza 6,2 por ciento (véase el Cuadro 11 del Anexo).

v) Remuneraciones de las empresas públicas y sus relaciones con otras variables. En primer lugar, se observa que en los años 1964, 1968 y 1972 el total de remuneraciones pagado por el sector de empresas públicas, excluidas las instituciones financieras, mantuvo una participación prácticamente estable, de 8 por ciento, en el producto interno (véase el Cuadro 12 del Anexo). Esa proporción es similar, salvo en 1968, a la comentada anteriormente para el valor agregado.

No obstante, la participación de las remuneraciones pagadas por las empresas públicas en las remuneraciones totales del país fue fluctuante, al anotar coeficientes de 15,4 por ciento en 1964; 11,7 por ciento en 1968; 14,2 por ciento en 1972; 15,6 por ciento en 1973 y 14,1 por ciento en 1975. El examen pormenorizado por sectores económicos deja ver que los sueldos y salarios del SEP han constituido una proporción creciente de los pagados en cada actividad, en los casos de "Comunicaciones" y de "Electricidad, gas y servicios sanitarios" y "Bancos, seguros y otros intermediarios financieros". Para otros sectores, los coeficientes respectivos han sido de poca significación o nulos (véanse los Cuadros 13 y 14 del Anexo).

Por su parte, en el Cuadro 15 del Anexo se han relacionado las remuneraciones y los valores agregados por clases de actividad económica, tanto para las empresas públicas como para el resto de la

/economía. En

economía. En todos los sectores, salvo en el de "Comunicaciones", se aprecia que la participación del factor remuneraciones en el valor agregado fue mayor en las empresas públicas que en el resto de la economía. Ese comportamiento responde, por un lado, a la metodología generalmente seguida para calcular las cuentas nacionales y, por otro, a diferencias efectivas en la productividad del factor trabajo en las dos áreas identificadas.

Al calcular la productividad aparente de la mano de obra ocupada en el SEP, los valores que se obtienen son diferentes, según que en el valor agregado generado se excluyan o se incluyan los resultados de la explotación de las empresas públicas.

En el Cuadro 16 del Anexo, al no considerar los resultados de explotación, se observa que entre 1968 y 1972 el valor agregado por persona ocupada en el SEP aumentó, en moneda constante de 1961, de 17,4 a 21,1 pesos. En 1968 trabajaban en el SEP cerca de 63.000 personas en tanto que en 1972 la cifra comparable alcanzó a alrededor de 64.400 empleados y obreros (véase el Cuadro 16 del Anexo). Esa mejora en la productividad aparente, de aproximadamente 20 por ciento, se explica fundamentalmente por la incorporación al SEP de la industria frigorífica, lo que llevó a elevar bastante el coeficiente entre valor agregado y ocupación en el sector industrial. Paralelamente, la productividad aparente promedio de toda la economía creció en valores reales de 16,9 pesos a 17,5 pesos en 1972.

Cuando en las estimaciones se incluyen los resultados de la explotación, la productividad media del SEP aparece creciendo más lentamente (de 22 a 23,4 pesos en 1961, entre 1968 y 1972). Ello se debe a que en 1972 las pérdidas de los frigoríficos hicieron disminuir el valor agregado generado en la rama industrial de las empresas públicas (véase el Cuadro 17 del Anexo).

vi) Las empresas públicas y el comercio exterior. En lo que se refiere a las exportaciones de las empresas públicas, solamente en 1972 se lograron coeficientes de cierta significación - superiores al

/10 por

10 por ciento en relación a las exportaciones de bienes totales - a raíz de la incorporación al SEP de la industria frigorífica (véase el Cuadro 18 del Anexo).

En cambio, las importaciones del SEP ya antes de 1970 tenían una participación cercana al 20 por ciento. Esos valores subieron vigorosamente a partir de 1972 y sobre todo en 1974, a consecuencia del rápido crecimiento experimentado por las importaciones de petróleo realizadas por ANCAP, tendencia en la que influyó, fundamentalmente, la elevación mostrada por los precios internacionales del petróleo.

vii) ¿Hacia una contracción del SEP? Los periodos de expansión, estancamiento y contracción del SEP han correspondido a una muy compleja configuración de causas ideológicas, políticas, sociales y financieras. Es interesante constatar que hasta hoy, las ideologías dominantes tendientes a expandirlo han sido mucho más exitosas que sus opuestas. El período reciente, ilustra una vez más ese aserto. El Estado ha eliminado algunas empresas que tuvo que absorber por causas coyunturales y que nunca se pensó incorporar en forma definitiva. No ha expandido el SEP y tampoco se ha desprendido de actividades importantes que se encontraban en su área de competencia, ^{1/} para pasarlas a la actividad privada. Por fin, la participación del SEP en el producto lejos de disminuir, ha aumentado. Aunque pueda aducirse que ese aumento deriva en buena parte de factores coyunturales, como la represa hidroeléctrica de Salto Grande sobre el Río Uruguay, ^{2/} es de todas maneras imposible detectar alguna tendencia firme a la contracción del SEP que responda a la ideología declarada.

1/ ANCAP llamó a licitación por sus plantas de "El Espinillar" (el 2 de mayo de 1977) y Joanicó (el 29 de mayo de 1978), presentándose varios interesados. La adjudicación está en estudio. En 1976 se había llamado a licitación por la primera de estas plantas, pero no hubo interesados.

2/ A efectos de realizar tal obra se constituyó una empresa pública binacional. Véase José A. Cagnoni, Las empresas públicas binacionales en el proceso de desarrollo regional (La C.T.M. de Salto Grande). Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, 1978. Sobre los aspectos jurídicos de tales empresas puede consultarse Enrique J. Sarovia, "Las empresas públicas binacionales de energía eléctrica en América Latina. Aspectos jurídicos y administrativos", en Derecho de la integración, Vol. X, Nº25-26, noviembre 1977, pp.39-52.

B. El SEP como recurso político y el problema del clientelismo

La idea de la autonomía del SEP llevaba implícita la preocupación por hacer del sistema eficiente en relación a los fines que se le atribuían y ponerlo al abrigo de las influencias políticas coyunturales para lograr, entre otras cosas, esa eficiencia. Como se señaló en el Capítulo I, a medida que se da el proceso de expansión del SEP aumentan las críticas por el uso del mismo como mecanismo de clientelismo político, crítica que se reitera constantemente hasta convertirse en uno de los leit-motivs fundamentales en el período actual. Es muy importante, pues, analizar hasta dónde esa crítica corresponde a la realidad y cuáles fueron las funciones del SEP a ese respecto. Para ello es indispensable analizar la evolución del número y la remuneración de los empleados públicos en el Uruguay, con especial referencia a las empresas públicas.

1. Número de empleados

La información respecto al número de empleados públicos en el Uruguay es complicada y parcial y en muchos casos poco confiable. Más todavía si se intentan establecer series históricas a efectos de poder identificar los momentos en que se produjeron los grandes saltos en el reclutamiento. No tendría sentido presentarla exhaustivamente aquí. Parece preferible seleccionar la más confiable y esbozar en líneas muy generales las tendencias. El Cuadro 2 (de la página siguiente) cumple justamente tal cometido.

Del mismo es posible extraer algunas apreciaciones:

- 1) A lo largo de las primeras tres décadas del siglo la ampliación de la participación estatal en la economía es la principal causa del aumento del empleo público. Pese a la nutrida nacionalización de empresas preexistentes y a la creación de otras nuevas, el número de empleados públicos sólo alcanzó a doblarse en 30 años y su participación en la población total incluso decreció levemente. El porcentaje sobre la población económicamente activa (PEA) era muy moderado (4,4 por ciento

/Cuadro 2

Cuadro 2
POBLACION Y EMPLEO PUBLICO EN URUGUAY
AÑOS SELECCIONADOS
(en miles)

	1	2	3	4	5	6	7
Años	Pobl. total	Pobl. activa	Empl. publ.	Empl.Empr. públicas	% Empl. publ. en pobl. total	% Empl. publ.en pobl.act.	% Empl. publ.en sect.púb
1900	800	330.1	14.5		1,8	4,4	
1930	1 731		30.0		1,7		
1932	1 780		52.0		2,9		
1938	1 905		57.5	7.5	3,0		13,0
1941	1 970		57.2	11.1	2,9		19,4
1955	2 400	968.5 _{a/}	166.4	49.7	6,9	17,2	29,9
1961	2 590		193.8	55.7	7,5		28,7
1963	2 660	992.3	185.5		7,0	18,7	
1969			213.0 _{b/}	55.4 _{b/}	7,8		26,0
			244.6 _{c/}	64.2 _{c/}	9,0		
1970	2 730						
1971				47.3 _{d/}			
1972				47.7 _{d/}			
1973				46.2 _{d/}			
1974				45.2 _{d/}			
			156.1 _{d/}	44.0 _{d/}			28,2
1975	2 764	1 094.4	236.6 _{e/}		8,6	21,6	

a/ Corresponde a 1957

b/ Datos de CIDE

c/ Datos de C. Quijano, en diversos ejemplares de Marcha.

d/ Banco Mundial. Sólo "grandes" empresas públicas. No incluye bancos.

e/ Encuesta de hogares.

/2. A comienzos

2) A comienzos de los años 1930 se produjo un salto considerable en los indicadores que aquí se utilizan. Los cargos públicos aumentaron en 22.000 lo que implica un incremento del 75 por ciento. Asimismo, la participación de los empleados y obreros públicos en la PEA subió otro tanto.

En los años siguientes, el sector político en ejercicio del Poder Ejecutivo - nuevamente fusionado por la Constitución de 1934 en un sólo órgano, la Presidencia de la República - se proponía la lucha contra las autonomías y la expansión estatal. Pese a ello no se produjo una reducción en los cargos públicos. Por el contrario, hubo un aumento, aunque moderado.

3) El "gran salto adelante" tuvo lugar durante el período de la postguerra. Allí se dio una nueva ola de nacionalizaciones que fue responsable en parte de dicho aumento. Además, el aparato estatal como un todo comenzó a ser utilizado como mecanismo de redistribución del ingreso, con lo que se consiguió no sólo integrar a importantes sectores a la sociedad y al consumo, asegurando paralelamente, la subsistencia del sistema económico imperante.

Por todo ello el número de empleados públicos se multiplicó por casi 3 y la participación del sector estatal en la PEA subió también enormemente. No hay cifras sobre esta última para los años intermedios del período 1908-1957, pero entre los extremos pasa de 4,4 a 17,2 por ciento.

En 1955 el número de funcionarios públicos había dado un gran salto adelante y alcanzaba ya a 168.603 que se repartían de la siguiente manera: Administración central, 95.500; Municipio de Montevideo, 11.929; Municipios del interior, 7.000; entes autónomos, 46.805; Frigorífico Nacional y CONAPROLE, 6.198 y otros organismos, 1.100. Como afirma Faraone, "el ingreso se producía en este período al promedio de 3.036 por año entre 1939-42; de 4.259 entre 1943-46, de 5.985 entre 1947-50 (corresponde a la nacionalización de los servicios públicos británicos) y 5.248 entre 1951-54". ^{1/}

^{1/} R. Faraone, Introducción a la historia económica del Uruguay (1825-1973). Montevideo, Arca, 1974, p. 139.

Las empresas públicas fueron el principal instrumento de esta expansión. Entre 1941 y 1955, su funcionariado creció más de 4 veces y la participación en el total del empleo público pasó de alrededor de 19 por ciento a casi el 30.

4) Al año 1956, importante hito porque allí comienza el deterioro de la economía uruguaya, sólo aparejó una aceleración de la absorción estatal de fuerza de trabajo. En el quinquenio 1956-1960/1 se crearon 30.000 nuevos cargos, acercándose por primera vez los empleados y obreros públicos a constituir el 20 por ciento de la PEA. Las empresas estatales empero, fueron en dicho período menos utilizadas para dicha ampliación.

Informaciones sobre algunas empresas aisladas muestran la importancia de la ampliación. El Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) ^{1/} tenía 377 funcionarios en 1959 y pasó a disponer de 1.174 en 1962. Para cada pescador había 4 empleados de oficina y otros 4 funcionarios que recibían el producto en los hangares.

5) En el período que llega hasta 1969 los cálculos discrepan grandemente. Los elaborados por organismos oficiales muestran un mantenimiento de los niveles de comienzo de la década. Los extraoficiales, en cambio, analizando informaciones de procedencia diversa, indican que el proceso de absorción continuó a buen ritmo. Se habrían creado más de 50.000 cargos entre 1961 y 1969, especialmente en los entes de enseñanza (alrededor de 15.000 según algunos cálculos) y en las empresas públicas.

Estas cifras, obviamente, son incompletas. Así el Censo de Funcionarios Públicos, analizado en 1969, no empadronó a los militares. La última cifra que se conoce sobre el tamaño de las Fuerzas Armadas uruguayas data de 1958, cuando las formaban 16.151 personas. Si bien puede suponerse que su crecimiento en el período en análisis y después de él ha sido considerable, resulta imposible calcularlo. ^{2/} La omisión

^{1/} Hoy denominado ILPE.

^{2/} La revista Visión (de 15 de mayo de 1975, p.12) estimaba en 23.000 hombres las fuerzas militares (no policiales) uruguayas. El Banco Mundial por su parte, consideraba que eran 21.000.

/tiene importancia,

tiene importancia, obviamente, porque agranda el peso relativo de la contribución de los otros órganos del aparato estatal al volumen del sector público uruguayo.

En la década de 1970 el sector público como un todo, según observadores, "ha cesado de jugar un rol dinámico" en la creación de empleos. "Since its share of employment of the total working population fell slightly from 37 per cent to 36 per cent in the five year period... while this is not a very large relative fall, it represents a decrease of 15.6 per cent in absolute numbers between 1971 and 1975." ^{1/}

El descenso se produjo en 1974-75, por cuanto la tendencia hasta 1973 había sido ascendente, según la misma fuente.

6) Las cifras que presenta el Cuadro 2 para este período deben verse con cuidado. Así, las cifras de la columna "empresas públicas" corresponden sólo a las "grandes" sin que pueda saberse cuáles son éstas en el entender de quienes las compilaron. No incluyen, además, a los funcionarios de los bancos estatales que tradicionalmente aparecían en el mismo rubro con quienes realizaban actividades industriales y comerciales.

Pese al diferente criterio de cálculo, la información estadística mencionada es valiosa porque permite mostrar el esfuerzo hecho para "redimensionar" el aparato estatal uruguayo mediante el expediente de no proveer las vacantes.

Respecto a ellas, el informe del Banco Mundial sostiene que:

"the number of persons employed by the largest public enterprises declines about 5 per cent largely as a result of a reversal in hiring policies for unskilled and semi-skilled staff. Employment of new personnel in these categories has been curtailed and attempts are under way to redistribute existing unskilled personnel among agencies in the public sector. Unfortunately, part of the decline in employment was due to resignation of high level staff because of salary limits. However, recent policy measures

1/ World Bank, Economic Memorandum on Uruguay, Washington D.C., diciembre 1977, Anexo 2, p.2.

/substantially eliminated

substantially eliminated the salary ceilings for qualified staff and should help to brake the exodus of managerial and skilled personnel from public sector entities". 1/

Para enfrentar esos inconvenientes es ahora posible el ingreso de personal especializado bajo contratos específicos, que asignan funcionarios a tareas concretas y que permiten una mayor flexibilidad en las escalas de remuneraciones y en la utilización de recursos humanos.

Por otro lado, las empresas del sector público han tratado de evitar la pérdida de sus recursos humanos a través de medidas indirectas tendientes a incrementar los ingresos de su personal. Así, por ejemplo, los bancos estatales han elevado la jornada de trabajo, llevándola a 40 horas semanales, lo que les ha permitido mejorar las remuneraciones que pagan sin salirse de los límites de la política salarial del gobierno. Las empresas también han recurrido a estímulos indirectos, como becas y viajes de estudio al exterior tendientes a mejorar el nivel de capacitación de su personal. De toda forma y sobre todo en los casos de los funcionarios directivos, técnicos y especializados, tienden a ser menores que en el sector privado las remuneraciones pagadas por las empresas públicas, lo que incide sobre el período de permanencia en las empresas gubernamentales de ese tipo de funcionarios.

7) ¿Quiénes eran los beneficiados de esta importante absorción de fuerza de trabajo que realizaban los organismos estatales? Usualmente, tiéndese a afirmar que lo ha sido la clase media. Sin embargo como ha recordado Campiglia, "el crecimiento exagerado de la burocracia estatal, en el más estricto sentido del término ha hecho olvidar que ese crecimiento no sólo abarcaba a quienes desempeñaban tareas administrativas sino que comprendía también a quienes realizaban labores de tipo manual."

1/ World Bank, Economic Memorandum on Uruguay, cit., p.14.

2/ N. Campiglia, Montevideo, Población y Trabajo, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1971, p. 12.

El mismo autor, apoyándose en las cifras del Cuadro 3, afirma también que "el Estado repartió equitativamente los cargos entre las clases media y baja, aunque es imposible determinar la clase a que pertenecen los individuos que ocupan cargos en el escalafón 'especializado', debido a que allí ... figuran tanto los obreros como los administrativos - clases media y baja - que tienen alguna especialización, los que, si se repartieran equitativamente entre ambas clases nos permitirían afirmar de una manera general que el Estado creó un 50 por ciento de cargos para la clase media y otro 50 por ciento para la baja. Voluntaria o involuntariamente, la verdad es que se ha procedido de tal manera que la consecuencia ha sido una contribución a la integración de ambas clases en la sociedad". ^{1/}

Los grupos sociales beneficiados por la creación y provisión de empleos públicos en cada uno de los períodos fueron variando. No es posible, con la información estadística disponible discriminar adecuadamente cómo se procesó el crecimiento de cada escalafón. Empero, es probable que las metas sociales buscadas al aumentar uno u otro fueran bastante diferentes. Así, la creación de cargos docentes puede hacerse para perseguir, como dice Campiglia, el mejoramiento de los recursos humanos del país. Sin embargo, puede hacerse también con la finalidad de absorber a determinado sector de clase media fácilmente radicalizable. Es necesario recordar, además, que los organismos de enseñanza tenían en el Uruguay una autonomía de funcionamiento muy grande, que los independizaba de los partidos políticos tradicionales, especialmente en el caso de la Universidad. Ello hace que el crecimiento de este tipo de cargos públicos no siempre puede ligarse al sistema clientelístico, al que se tiende a responsabilizar de la expansión del empleo público en el país.

La creación de otro tipo de empleos de índole administrativa, profesional obrera, etc. estuvo destinada a absorber a potenciales o efectivos desocupados como manera de aliviar al sistema político de las tensiones que una alta tasa de desocupación podría crear, buscando de esa manera obtener una cierta conformidad y adhesión con el sistema.

^{1/} Campiglia, cit., p.18.

Cuadro 3

PORCENTAJE DE CARGOS PUBLICOS EN CADA ESCALAFON, POR
CLASE SOCIAL
(porcentajes)

Técnico profesional 'A'	4,0	
Técnico profesional 'B'	2,0	
Administrativo	23,3	
Docente	15,0	
Servicio exterior y particular confianza	0,5	
TOTAL CLASE MEDIA		44,8
Obrero	23,0	
Secundario y de servicio	9,5	
Policial	10,8	
TOTAL CLASE BAJA		43,3
Especializado		11,9
TOTAL		100,0

Fuente: Néstor Campiglia, Montevideo: Población y Trabajo,
Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1971, p. 19.

Por otro lado, la creación de cargos en las fuerzas de seguridad ha buscado también la conservación del sistema. Campiglia adelanta la hipótesis de que a lo largo del proceso de deterioro del régimen político uruguayo, éste fue perdiendo el apoyo de importantes sectores de la clase media pese a que ésta, en cierta manera, se beneficiaba del funcionamiento del sistema. Ello hizo que se buscara aumentar el apoyo de la clase baja. "La creación de cargos en la policía, - destinado a la clase baja - cumple por un lado la función de aumentar ese apoyo, a través de la participación en el consumo que la ocupación permite asegurar". ^{1/}

^{1/} Campiglia, cit. p. 20.

Paralelamente se habrían puesto en circulación otras metas sociales, como la defensa de la sociedad, que pueden encontrar importante eco en los sectores de la clase media, sirviendo además para aumentar el apoyo de la clase baja y los recursos disponibles para la represión de las acciones que amenazan al sistema.

8. El período más reciente, en especial luego de 1974, muestra un cambio relativamente importante en las metas que se propone alcanzar mediante la utilización del aparato estatal. Este comienza a abandonar la función de agente redistributivo, que antes ejercía por diferentes vías, y también mediante la incorporación al consumo de ciertos grupos, a través del otorgamiento de empleos.

Las tarifas y precios tienden a ser "reales", subiendo incluso más que el costo de la vida. Algunas empresas estatales fijan períodos para amortizar sus inversiones asombrosamente breves, lo que hace que las tarifas a pagar por los usuarios sean a menudo excesivamente altas.

La disminución de las oportunidades de empleo en el sector público, unida a la recesión económica general se traduce en tasas de desempleo importantes como muestra el Cuadro 4. El salario real de los ocupados también ha sufrido violentos cortes (ver Cuadro 5). El "impuesto" desocupación que recae sobre los grupos sociales con menor poder de negociación, es uno de los mecanismos que está contribuyendo al "redimensionamiento" del aparato estatal uruguayo.

Cuadro 4

DESEMPLEO EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO

Año	%
1972	7,7
1973	8,9
1974	8,1
1975	
1976	12,7
1977	12,9

Fuente: Encuestas de la Dirección General de Estadística y Censos, para el primer semestre de cada año.

Cuadro 5.

INDICE DEL SALARIO REAL

(1968 = 100)

Año	Indice
1969	111,5
1970	110,0
1971	115,0
1972	95,9
1973	94,3
1974	93,5
1975	85,2
1976	80,2
1977 enero	73,7
febrero	75,9
marzo	73,6
abril	71,0
mayo	68,5
junio	72,5
julio	69,2

Fuente: Boletines Estadísticos del Banco Central.

/ 2. Evolución

2. Evolución de las remuneraciones en la
administración pública uruguaya

No hay información estadística disponible (por lo menos al alcance de los autores) para seguir las fluctuaciones habidas en la remuneración de los servicios públicos uruguayos. Pero si se dispone de datos aislados que permiten formular algunas hipótesis para tres períodos: el constitutivo del SEP, el fin del Estado de compromiso y el actual, del predominio de la orientación neoliberal.

1. La información del Cuadro 6, si bien corresponde al fin del período, podría ser representativo del conjunto de la época batllista. Las características de la misma impiden formular apreciaciones muy exhaustivas y dificultan la comparación con las cifras de los años posteriores. Sin embargo, puede apreciarse que las remuneraciones pagadas a los ocupantes de los cargos más altos de la jerarquía administrativa eran de importancia considerable, más aún si se las compara con las que fueron usuales posteriormente.

Cuadro 6

Número de empleados, sus remuneraciones y
monto total de las mismas en la
Administración Pública Uruguaya
Año 1930

<u>Nº Empleados</u>	<u>Sueldo Anual (Ur\$)</u>	<u>Monto Total</u>
25 829	- 1 200	14.975.706
2 804	1 201 - 2 400	4.689.157
829	2 401 - 3 600	2.501.745
275	3 601 - 4 800	1.165.989
203	4 801 - 6 000	1.096.565
52	6 001 - 7 200	365.000
-	7 201 - 8 400	-
9	8 401 - 9 600	76.950
6	9 601 - 10 800	64.800
9	10 801 - 12 000	108.000
1	24 000	24.000
<u>30 017</u>		<u>25.067.923</u>

Ur\$ 100 = US\$ 82,38

Fuente: E. Acevedo, cit., Tomo VI, p.565

/Quijano que

Quijano que ha estudiado más detenidamente este aspecto ha demostrado lo que podría denominarse el "achataamiento de las pirámides jerárquicas", en cuanto a las remuneraciones, de la burocracia pública uruguaya. Comparando las cifras de principios de siglo con las propias de la década de 1960 muestra que el último escalón administrativo se había aproximado notablemente al de quienes estaban en la cúspide.

Ello fue el resultado de diversas medidas. Así, cuando la crisis de los años 1930, se adoptan algunas tendientes a conseguir el financiamiento del Presupuesto de la Nación. En la disyuntiva entre reducir el número de funcionarios, con la consiguiente cesantía en época de recesión, y rebajar los sueldos, se optó por la segunda alternativa.

Una primera consecuencia de tal medida fue que se produjo un deterioro general de las remuneraciones de la Administración Pública, que se continuaría en el futuro, agravándose en el período 1955-1961. No habrá recuperación de los valores pagados en el período anterior a la crisis.

Otro de los elementos que contribuyó a las distorsiones anotadas precedentemente, fue que durante las décadas de 1950 y 1960 se tendió a conceder aumentos porcentuales diferenciales, buscando así mantener el poder adquisitivo de los cargos inferiores y deteriorando las remuneraciones de los técnicos y directivos.

Como compensación, ya desde 1930, se redujo el horario de trabajo de los funcionarios públicos, buscando que pudieran desempeñar paralelamente otra (u otras) ocupaciones en el sector privado y, a veces, también en el público, que les permitieran redondear ingresos adecuados a sus necesidades. Ello fue especialmente notable en los cargos de nivel técnico. Detrás de este indicador puede percibirse también un cambio claro de la función de las empresas públicas que pasó de prestar eficientemente un servicio a la de absorber mano de obra disponible en el mercado de trabajo. Faraone, analizando el período cercano y anterior a la década del 50 y comparándolo a la década del 60 ha afirmado "que entonces las remuneraciones de la administración pública

/equivalían a

equivalían a salarios de holgada sobrevivencia respecto al mercado privado de trabajo", en cambio "en el último y actual período.... ya el ingreso a la administración no representa más que un seguro de pan". 1/

Varios excelentes estudios realizados sobre la administración pública uruguaya de la década del 1960 permiten resumir concisamente las características de las remuneraciones del sector público en dicho período. 2/ Siguiendo a Oszlak, puede afirmarse que:

a) se produce una modificación porcentual en los rubros que integran el salario. Entre 1961 y 1971, "se ha producido una progresiva reducción de la importancia del sueldo básico dentro del total del salario y un correlativo incremento de los rubros que integran el salario familiar (prima por hogar constituido y asignaciones familiares)", 3/ como se muestra en el Cuadro 7.

1/ Faraone, cit., p. 134

2/ Véase Oscar Oszlak, Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya, Informe Técnico para el Gobierno de Uruguay preparado por las Naciones Unidas (Uruguay, Proyecto Capacitación del Servicio Civil, URU/70/511, Montevideo, julio 1972). También del mismo autor, Bureaucracy and Environment: On the Productivity of Public Administration in Uruguay. Department of Political Science, University of California, Berkeley, 1974. Asimismo, Horacio Boneo, Las empresas públicas industriales y comerciales en el Uruguay, Informe Técnico para el Gobierno del Uruguay, preparado por las Naciones Unidas (Uruguay, Proyecto de Capacitación del Servicio Civil, Nueva York, Naciones Unidas, 1972).

3/ Oscar Oszlak, cit., 1972, p. 103.

Cuadro 7

Evolución de los Componentes del Salario Medio

Concepto	<u>(porcentajes)</u>		
	1961	1966	1971
Sueldo básico	80,6	65,3	53,5
Compensaciones presupuestarias	6,3	16,0	10,7
Aguinaldo	<u>1,9</u>	<u>5,4</u>	<u>4,4</u>
<u>Sub-total</u>	88,8	86,7	68,6
Salario familiar:			
Prima por Hogar Constituido	5,8	7,6	16,2
Asignación familiar	<u>5,4</u>	<u>5,7</u>	<u>15,2</u>
<u>Total</u>	100,0	100,0	100,0

En dicho período - según información del mismo autor - "el sueldo básico más compensaciones presupuestarias y aguinaldo, experimentaron una pérdida en valores constantes del 21,5 por ciento, el salario familiar vio acrecentado su valor en un 218,8 por ciento en términos constantes". Considerando el conjunto de los componentes del salario se ve un incremento de 5,5 por ciento en el salario medio real del año 1970 en relación a 1961.

Lo anterior condujo al distanciamiento entre personal con diferente status familiar y, también, entre personal sujeto a diferentes regímenes de compensación. Esto que puede considerarse "inequidad horizontal", como afirma Oszlak, puede ser visto también como un nuevo indicador de la utilización del servicio público uruguayo como instrumento de distribución del ingreso, buscando eliminar las tensiones sociales.

/ b) Las

b) Las compensaciones extrapresupuestarias van teniendo cada vez mayor importancia, especialmente en algunas unidades administrativas en las cuales llegaron a representar una vez y media el monto de las compensaciones presupuestarias.

c) Otra característica, ya anotada para los períodos anteriores que se agrava durante estos años es la reducción de las diferencias entre los sueldos mínimo y máximo de cada escalafón (véase Cuadro 8). Salvo algunos casos, como los escalafones militares y policiales, que por esencia podría decirse deben estar organizados a partir de una rígida jerarquía, en la mayoría se produce el acercamiento ya anotado entre los sueldos mínimos y máximos.

Filgueira ha analizado el problema como una muestra de la devaluación de la educación y el aumento de las tensiones entre la economía (ingreso) y la educación, de características irreversibles, y que conduciría al cuestionamiento de las bases mismas de legitimidad del sistema político-económico. ^{1/}

La información presentada en el Cuadro anteriormente citado debe analizarse con cuidado, a consecuencia de las otras compensaciones obtenibles por el ejercicio de un cargo público. "Parece claro, por ejemplo, que los grados más altos de cada escalafón gozan de mayores beneficios en materia de compensaciones, aunque el carácter constante y el alcance general de las asignaciones familiares pueden, a su vez, restablecer las diferencias al nivel de los sueldos básicos. Podría interpretarse que este proceso ha reducido las distancias entre niveles de salarios. Sin embargo, este efecto no parece tan evidente ya que la equiparación de los sueldos básicos se vio distorsionada por el complejo sistema de compensaciones especiales...". ^{2/}

^{1/} Carlos Filgueira, "Imbalance y movilidad en la estructura social: el caso uruguayo", Cuadernos de Ciencias Sociales, Montevideo, Nº 3, 1973, pp. 106-108.

^{2/} Oszlak, cit. pp. 108-109.

Cuadro 8

<u>Diferencias entre el Sueldo Básico</u> <u>Mínimo y Máximo por Escalafón</u>				
<u>Escalafón</u>	1961	1965	1969	Aumenta veces
Administrativo				
- Sueldo Mínimo	\$ (★) 400	1 450	11 729	28,1
- Sueldo Máximo	\$ 2 400	5 000	24 979	10,4
Relación: SMx/SMm	6	3,4	2,1	
Técnico Especializado				
- Sueldo Mínimo	\$ 400	1 450	11 729	28,2
- Sueldo Máximo	\$ 2 400	5 000	24 979	10,4
Relación: SMx/SMm	6	3,4	2,1	
Secundario y de Servicio				
- Sueldo Mínimo	\$ 550	1 850	11 729	21,4
- Sueldo Máximo	\$ 1 250	2 225	16 629	13,4
Relación: SMx/SMm	2,3	1,2	1,4	
Técnico Profesional A				
- Sueldo Mínimo	\$ 1 350	2 425	16 279	11,6
- Sueldo Máximo	\$ 2 750	5 085	27 979	10,1
Relación: SMx/SMm	2,0	2,1	1,7	
Técnico Profesional B				
- Sueldo Mínimo	\$ 1 150	2 180	15 429	12,9
- Sueldo Máximo	\$ 2 550	4 480	24 979	11,1
Relación: SMx/SMm	2,2	2,1	1,6	
Militar				
- Sueldo Mínimo	\$ 150	400	8 929	60,0
- Sueldo Máximo	\$ 2 000	5 935	45 729	17,7
Relación: SMx/SMm	17,3	14,8	5	
Policial				
- Sueldo Mínimo	\$ 200	450	4 229	21,6
- Sueldo Máximo	\$ 3 000	6 075	31 139	10,4
Relación: SMx/SMm	15	13,5	7,4	

Fuente: Oscar Oszlak, cit., p. 177, y Carlos Filgueira, "Imbalance y movilidad en la estructura social: El caso uruguayo", Cuadernos de Ciencias Sociales, Montevideo Nº3, 1973, p. 192.

(★) En pesos uruguayos de la época.

/Otra manera

Otra manera de analizar la información es ver los cambios producidos en la relación entre los niveles de remuneraciones vigentes para los distintos escalafones. Se aprecia una gran disminución de las diferencias. Ello resulta particularmente evidente con motivo del deterioro de las remuneraciones correspondientes a los escalafones técnico-profesionales.

Asimismo, el análisis de las compensaciones presupuestarias por organismo muestra modificaciones radicales. Mientras el Ministerio del Interior elevó su índice (base 100:1961) hasta 3.644, Economía y Finanzas llegó a 56; Relaciones Exteriores, a 34; Trabajo y Seguridad Social, a 6; e Industria y Comercio, a 15.

Es una nueva muestra del cambio de prioridades que se vivió por esos años, que colocó en mejores condiciones de pugnar por los menguados recursos estatales a sectores otrora postergados.

Asimismo, el creciente deterioro de los escalafones técnicos daría comienzo a un importante éxodo de profesionales, no sólo hacia el sector privado, sino también hacia el exterior del país. Como ha concluido el informe del Banco Mundial, ya citado, esa situación creó importantes problemas de operación para varias de las empresas estatales, y especialmente para aquellas que operan en sectores de la economía de mayor nivel técnico.

Podrían hacerse muchas apreciaciones sobre "la creciente heterogeneidad, complejidad e irracionalidad que han venido caracterizando al régimen de remuneraciones de la Administración Central" ^{1/} y de las empresas estatales, pero ellas han sido presentadas con gran exactitud en los informes citados. Dadas las características de este trabajo conviene poner nuevamente de manifiesto el hecho de que las empresas públicas y el aparato estatal como un todo, no están destinados a cumplir sólo determinados fines productivos, siendo imposible explicar la forma en que el mismo opera a través de dichos criterios. Las

^{1/} Oszlak, cit., p. 113.

fluctuaciones de las remuneraciones del personal y de la forma de gestión de las empresas públicas sólo puede comprenderse en el marco más general de la evolución económica y política, teniendo en cuenta que las mismas pueden ser un instrumento utilizado de diferente manera para la obtención de diversos fines alternativos que poco pueden tener que ver con los objetivos explícitos para los que fueron creados.

3. El Clientelismo

a) Posiciones ideológicas y crítica del clientelismo

El sistema político de compromiso uruguayo, con su ingrediente de clientelismo, ha sido fuertemente criticado desde diversas posiciones.

1. Los grupos de derecha le imputaban echar el lastre de la ineficiencia sobre las clases productoras del país. Los ganaderos, por ejemplo, siempre fueron contrarios al sistema por cuanto implicaba una redistribución del ingreso generado por las exportaciones del sector agropecuario y que ellos consideraban propio. Podrían citarse aquí opiniones del líder ruralista Benito Nardone en este sentido. Sin embargo, una interpretación funcional del mecanismo clientelístico instaurado por la clase política uruguaya mostraría que, en definitiva, estos grupos terratenientes y ganaderos fueron los beneficiarios fundamentales, por cuanto ello permitió que no se alterara la estructura básica de la economía, cuya piedra de toque era el latifundismo. Es probable que pudiera haberse recurrido a otros métodos de instaurar la hegemonía de la clase ganadera, pero ellos hubieran pasado por el ejercicio de la coerción. La originalidad del sistema político uruguayo estuvo en que dio énfasis al consenso. Es sabido que en cualquier estructura de dominación se combinan en proporciones diversas ambos medios. Ninguna de las dos puede faltar para que la estructura se mantenga. Pero la peculiaridad de los regímenes democráticos y especialmente de aquellos de compromiso es, justamente, que en situaciones sociales de alto potencial explosivo enfatizan el consenso, reduciendo al máximo la aplicación de la coerción.

/2. Desde

2. Desde posiciones de izquierda se repudiaban igualmente tales mecanismos por cuanto permitían la subsistencia de un sistema político que repudiaban y además preservaban una economía de corte capitalista. Empero, la finalización del Estado de compromiso y de la forma de clientelismo vigente en él, no se vio acompañada por el fin del capitalismo en el Uruguay.

3. Los desarrollistas, por su parte, manifestaban que el Estado destinaba ingentes recursos a esta política de parches y no promovía adecuadamente el desarrollo económico, única manera lógica de solucionar los problemas del desempleo.

Cabe preguntarse, ante todo, si ello era posible. La experiencia histórica posterior al Estado de compromiso ha mostrado que poner a la economía uruguaya en condiciones de funcionar "eficientemente" implicó entre otras cosas las siguientes:

a) La disminución violenta de la población total del país. Los cálculos existentes para el período intercensal (1963-1975) muestran una pérdida de alrededor del 10 por ciento del volumen demográfico total. De acuerdo a las proyecciones realizadas sobre la base del censo de 1963, Uruguay debería contar en la actualidad con 3.100.000 habitantes y el último censo mostró que había menos de 2.800.000. ^{1/}

b) La reducción del salario real, y, consiguientemente, del nivel de vida de importantes sectores de la población.

c) La ruptura del consenso como elemento esencial que legitimaba al régimen.

d) El cambio del tipo de burocracia y el costo de la misma.

La experiencia latinoamericana parece mostrar que con la transición desde regímenes de compromiso a otros de corte autoritario, pasa al primer plano el tema de la necesidad, lo que se ha dado en llamar

^{1/} Sobre cálculos migratorios pueden consultarse estudios de CELADE y José L. Petrucelli, "Uruguay: situación demográfica", Uruguay, Datos Básicos, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1976, pp. 3-34.

"redimensionamiento" del Estado. Esta tesis afirma que el Estado habría asumido en el pasado tareas que no le correspondían, como ser mecanismo de absorción del desempleo y que, como resultado de todo ello, tiene un tamaño, medido en número de funcionarios públicos, excesivo. Por ello se tiende, desde esta nueva posición, a aumentar la eficiencia y a reducir lo que sería el peso excesivo del gasto fiscal.

Ello permitiría, también, combatir la inflación ya que se supone desde una perspectiva monetarista, que la causa de la misma se encuentra en la emisión excesiva de circulante a efectos de paliar el déficit congénito generado por la actuación de los organismos públicos.

Aunque es prácticamente imposible comprobarlo estadísticamente, por cuanto tales cifras no son públicas, es evidente que el cambio de régimen político ha conducido también a importantes ampliaciones de ciertas áreas de la actividad estatal. Así, los servicios de seguridad han visto incrementado no sólo el número de sus funcionarios, sino también el monto de las remuneraciones que los mismos perciben, y de los equipos de que disponen.

Por lo demás, al buscar la tecnificación de la administración pública, es necesario especialmente en el caso de las empresas públicas, competir por los técnicos de mejor nivel. Esto hace que las remuneraciones ofrecidas deban ser similares o superiores a las privadas y, por lo tanto, mucho más altas que las usuales en el pasado en la administración pública.

A partir de estos dos factores cabe sugerir la hipótesis de que los esfuerzos realizados para redimensionar el Estado se compensan. Esta política, se ha concretado, como era de esperar, a expensas de los servicios sociales de uso imprescindible para grandes sectores de la población (salud, educación, infraestructura básica, etc.) y, al interior de éstos, eliminando a aquellos individuos con menor capacidad de negociación, sea por su escasa calificación, sea por la ausencia de mecanismos gremiales que puedan organizar resistencias adecuadas.

/b) Los

b) Los partidos políticos y el clientelismo

La mayoría de los críticos ha enfatizado siempre el aspecto partidario del clientelismo, esto es, la forma en que los personeros políticos utilizaron el aparato del Estado para insertar en ellos a sus seguidores a cambio de sus votos. En definitiva, se postula que los partidos tradicionales fueron los grandes beneficiarios del sistema, lo que sólo es parcialmente cierto. No cabe duda que luchaban por mantener en vigencia un régimen político del cual eran una pieza clave y, en este sentido, puede decirse que practicaron una racionalidad política que no por elemental es apreciada por los críticos. No puede pedirse a ningún grupo social que en aras de un supuesto bien común abstracto, general y que beneficiaría al conjunto de la sociedad, perjudique sus propios intereses.

Debe recordarse que dadas las limitaciones de la estructura económica del país fue lo más común que las personas que aspiraban a ocupar puestos públicos eran más que los cargos disponibles, lo que obligaba a efectuar algún tipo de selección. El criterio eficientista podría aconsejar que ésta se hiciera a base de los méritos de los postulantes, lo que evidentemente, no sucedió en el Uruguay a partir del fin del período constitutivo, sino que se recurrió a este sistema clientelístico. No es necesario sin embargo recurrir a investigaciones comparativas demasiado exhaustivas para afirmar que en la mayoría de las organizaciones complejas, cualquiera sea la región o país que se tome en cuenta, estos mecanismos de selección son más o menos usuales. El universalismo sólo existe como un tipo ideal, mientras que en la práctica rigen diferentes formas más o menos sofisticadas de particularismo. Es bastante evidente que cualquier individuo o grupo social que maneja una cierta cuota de poder tiende a preferir cuando reparte los beneficios y los bienes sociales a aquellas personas que, por alguna razón, le son afines.

/La administración

La administración pública uruguaya después del período constitutivo, ya no se encontraba regida por el criterio de la eficiencia. Buscaba primordialmente aliviar la presión que sobre el sistema político podrían ejercer quienes no encontraban una ocupación. Por lo mismo, la distribución de tales inserciones ocupacionales públicas se hacía con un criterio clientelístico y no por las cualidades de los aspirantes a ella.

Las justificaciones esbozadas anteriormente no buscan en manera alguna restar importancia al papel que le cupo a los partidos tradicionales en la elaboración de este tipo de política. Tienden más bien a mostrar, en primer lugar, que no existen diferencias demasiado sustanciales entre la forma en que se administraba el Estado uruguayo y la aplicada en la mayoría de otras situaciones similares. Y, por otro lado, quieren destacar que la clase política uruguaya, nucleada en los partidos tradicionales, no fue la única beneficiaria del sistema.

c) "Politización" de la administración pública.

Otra crítica al manejo de la administración pública en general, y de las empresas estatales en particular, ha sido la "politización".

Como se ha recordado con anterioridad y en diversos trabajos sobre el tema, el mecanismo de ingreso a los cargos públicos se hacía a través de la intermediación de los partidos políticos tradicionales. El "club político" actuaba como agencia de colocaciones de los eventuales interesados en los puestos disponibles en el aparato del Estado.¹ Todo ello se hacía a cambio del voto de los favorecidos o de quienes aspiraban a serlo, en beneficio del partido y del candidato que había actuado como intermediario.

La primera salvedad que debe hacerse a este planteo es que, dado que el voto era secreto y las garantías del sufragio, las propias de un régimen democrático, quien recibía el "favor" del puesto público estaba en condiciones de negar el voto a su protector y entregárselo a cualquier otro candidato.

1/ Sobre esta célula básica del sistema político uruguayo puede verse: Germán Rama, El Club Político, Montevideo, Arca.

/ Además, al

Además, al ser aplicado por los dos partidos mayoritarios sus efectos en la materia tendían a limitarse. Por otra parte, la eliminación del régimen político de compromiso no ha terminado con el particularismo en la provisión de los empleos públicos.

Desde una perspectiva más amplia y dándole una connotación un tanto diferente al término "clientela", es posible afirmar que siempre existen determinados grupos sociales beneficiados por el manejo y el uso que se hace de las instituciones estatales. En este sentido, las clientelas no parecen ser exclusividad de los regímenes de compromiso.

En el conjunto de períodos distinguidos en este trabajo, es posible analizar las variaciones habidas en cuanto a los grupos sociales favorecidos por el manejo de la administración pública y las empresas estatales.

En primer lugar habría que hacer una salvedad en cuanto al sentido dado al término burocratización. Debe distinguirse el uso vulgar del científico. Como ha destacado Campiglia, la burocratización es un proceso estrechamente ligado a la modernización y, específicamente en el caso uruguayo, "la extensión de la actividad estatal llevó al crecimiento de la burocracia pública. De esta manera se vino a limitar el crecimiento de la burocracia privada (o de las burocracias privadas), puesto que las actividades eran sustraídas a los particulares para pasar a estar a cargo del Estado". ^{1/} Este hecho explica que los grandes saltos en el número de empleados públicos en el Uruguay se encuentren ligados y se expliquen en parte como consecuencia de la asunción por parte del Estado de nuevas actividades económicas. Así sucedió en 1931 cuando la creación de ANCAP y el aumento de actividades de ANP, y luego con las nacionalizaciones de postguerra.

^{1/} Campiglia, Estatización y Burocracia, cit., p. 187.

Pero es evidente también que la ampliación de las actividades del Estado en el campo económico no basta para explicar el incremento del número de empleados públicos. La otra gran variable explicativa de ese crecimiento fue, indudablemente, la política estatal que asumió la tarea de absorber mano de obra disponible en el mercado de trabajo que no era ocupada por el sector privado. "Esa política tuvo dos funciones. La primera y quizás más claramente permitida por sus actores fue la obtención y el mantenimiento de la clientela electoral. La segunda, permitida a veces y otras no, fue la disminución de las tensiones sociales". ^{1/}

La combinación de ambas variables explica el aumento de funcionarios públicos que "no tuvo la menor relación con el crecimiento de la población" y que puede sí relacionarse fácilmente con el movimiento de la economía y sus fases depresivas. Campiglia sostiene que la función de pacificación social "es de fundamental importancia en toda sociedad y puede ser satisfecha de muy diversas maneras. En nuestro país fue cumplida, aunque seguramente no en forma exclusiva, por una administración que absorbía un número de funcionarios que excedía ampliamente del necesario para su adecuado funcionamiento. Esto equivale a decir que la burocracia vino a ser una parte importante del sistema integrativo, porque mediante el empleo masivo se podía al menos satisfacer las necesidades más urgentes de una parte cada vez mayor de la población. Mediante la satisfacción de esas necesidades se lograba que la sociedad se mantuviera integrada y, por ende, que perdurara sin sufrir grandes cambios". ^{2/} Obviamente ello es cierto con referencia a determinados períodos de la evolución de las empresas públicas en el Uruguay. El fenómeno comienza a darse a partir de 1931, para hacer frente a las consecuencias del crack de la bolsa de Nueva York.

^{1/} Aldo Solari, El desarrollo social del Uruguay en la postguerra Editorial Alfa, Montevideo, 1967, p.147.

^{2/} Campiglia, cit. p. 186.

C. EFICIENCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

El problema de la eficiencia y la eficacia de las empresas públicas y del SEP en general ha tenido tantos avatares y ha sido tan controvertido como el problema del clientelismo que se acaba de analizar y con el cual tiene obvias relaciones.

En el período constitutivo, como se ha mencionado, la ideología de la nacionalización implicaba en buena parte el concepto de la autogestión y esto exigía eficiencia a efectos del mantenimiento del servicio. Diversos testimonios del funcionamiento de las empresas en ese período indican que la gestión financiera de las empresas públicas arrojaba un balance positivo. Así, respecto del Banco de la República se ha recordado que:

"casi desde su fundación (durante la presidencia de Idiarte Borda) el Banco había sido administrado con mucha prudencia para granjearle un lugar de respeto en el ambiente económico nacional y para permitirle capear la oposición que la banca privada le manifestó al principio. Por ello se nombraba para integrar su directorio a personalidades de sólido prestigio moral y financiero, y algunas veces lo integraron ex presidentes de la república, caso Williman, como demostración de la alta importancia que el Estado le daba a su correcto funcionamiento. Es así que la prudencia de su dirección - que algunos contemporáneos tacharon de 'tacañería' - nunca sobrepasó el límite de emisión de billetes permitido. Cuando estalló la guerra mundial en 1914 se suspendió la conversión, ante el temor de que el público hiciera una conversión masiva de billetes por oro y debilitara la posición del banco.

El prestigio de que ya gozaba el Banco le permitió sostenerse y mantener tan firme su moneda que siguió valiendo igual que el oro y no sufrió la más mínima depreciación. El Banco había salido indemne de una prueba de fuego y afianzó aún más, por lo tanto, su prestigio en la economía nacional. Durante las tres primeras décadas del siglo (1896-1927) dio utilidades al país por valor de \$29.000.000 contribuyendo con su superávit, como todos los demás entes autónomos de la época a financiar el presupuesto nacional. De los escasos \$1.000 que produjo en el año de su fundación, pasó a \$ 3.000.000 en 1920". 1/

1/ Benjamín Nahum, cit., p. 40.

El mismo autor, refiriéndose a la nacionalización del Banco Hipotecario, muestra el éxito de la ley por la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a comprar por vía amigable si era posible o por su expropiación judicial, 35.000 acciones circulantes del Banco que hasta ese momento estaban en manos privadas. Permitió regular el mercado de cédulas hipotecarias que, por esa fecha (1912), se manejaba con fines especulativos y de lucro fácil, lo que había ocasionado graves problemas. Pero, además, el Banco fue rentable para el Estado. Esta ley estableció que en el caso de compra por vía amigable

"la cada acción de \$100 se le fijaba el precio de \$117, lo que le costó al Estado una erogación de \$4.000.000. Pero la nacionalización del Banco pronto compensó esos gastos. De 1912 a 1927 le proporcionó ganancias líquidas por \$8.500.000, pasando de \$200.000 anuales en la primera fecha a \$800.000 en la segunda. La cédula hipotecaria volvió a adquirir la confianza pública y la correcta administración estatal, alejó la posibilidad de especulaciones que hubieran podido comprometer la tranquilidad de extensos sectores sociales". 1/

En cuanto a la actividad del Banco de Seguros del Estado, los resultados fueron más o menos similares:

"su actividad fue fructífera; a los dos años, el monto de los capitales que ya había asegurado se elevaba a \$50.000.000, su fondo de reservas subía a \$370.000 y su utilidad líquida alcanzó a \$200.000. Hasta 1926 dio al Estado una ganancia de \$9.000.000, y extendió la práctica de los seguros con evidente beneficio para toda la sociedad". 2/

Los beneficios derivados no sólo para el Estado sino para la sociedad como un todo fueron todavía más notables en el caso del monopolio de la energía eléctrica realizado también en 1912:

1/ Nahum, cit., p. 42.

2/ Nahum, cit., pp. 44-45.

"Efectivamente esos objetivos se cumplieron. Aumentó considerablemente el número de suscriptores: de 12.000 en 1911, subieron a 76.000 en 1924; y las tarifas fueron rebajadas: de \$ 0,40 el kw. en 1905 a \$ 0,12 en 1916, uno de los precios más bajos en toda América. El nuevo monopolio cumplía con las finalidades para las que había sido creado". 1/

Ese éxito económico permitió la capitalización de las empresas mediante la reinversión de las ganancias.

Simon Hanson, economista con muy pocas simpatías por la intervención estatal en la economía, 2/ concluye su análisis del período que llega hasta fines de la década del 20, que las empresas públicas han sido administradas de tal manera que soportan perfectamente la comparación con la más eficiente empresa privada. Más aun, el único reproche que encuentra a esa administración es que, obsesionada por la rentabilidad, ha sido insuficientemente arriesgada respecto a las inversiones de largo plazo. Encuentra una doble explicación para esa eficiencia: la existencia de un grupo de high civil servants de muy altas cualidades, elegidos por ellas; y el deseo de mostrar, como respuesta a cercanas críticas, que el Estado podía ser tan eficaz como los particulares.

En los comienzos de la década de 1930 hay cambios de importancia en la gestión de las empresas públicas. Se hacen sentir por entonces los coletazos del crack de la Bolsa de Nueva York. Ello coincide con y contribuye a una situación política tensa en el país.

De acuerdo a lo establecido en el texto constitucional vigente desde 1918 existía, como ya se vio, un Poder Ejecutivo bicéfalo. El predominio político en uno y otro órgano era diferente. El Presidente de la República Dr. Gabriel Terra, si bien había sido

1/ Nahum, citado, pp. 48-49.

2/ Simon Hanson, Utopia in Uruguay. Some chapters in the Economic History of Uruguay, Nueva York, Oxford University Press, 1934.

electo por el batllismo, representaba los intereses de las fuerzas conservadoras, que pugnaban por frenar la política de nacionalizaciones. El Consejo Nacional de Administración, en cambio, estaba dominado por una alianza de batllistas y blancos "posibilistas" contrarios al liderazgo de Luis Alberto de Herrera. Era este órgano, justamente, el que ejercía la supervisión sobre las empresas públicas existentes.

A través de éstas y otros servicios estatales dependientes del Consejo Nacional de Administración se dio una creciente absorción de fuerza de trabajo desocupada como modo de paliar la crisis general que afectaba la economía. Campiglia recuerda que en 1932 "los funcionarios públicos llegan a totalizar 52.000 (en 1930 apenas pasaban de 30.000), o sea que durante dos años crecieron a un ritmo cercano a los 1000 funcionarios mensuales. Parece evidente que el incremento de la actividad estatal ocurrida en esos dos años no alcanza para explicar una aceleración tan marcada". ^{1/}

El papel creciente del SEP en la absorción de mano de obra y una política de tarifas relativamente bajas aumenta la ineficiencia en los períodos posteriores y, sobre todo, a partir del estancamiento de la economía desde 1956. Cada vez son más las empresas con resultados deficitarios y van desapareciendo las que reditúan beneficios.

Es esa situación la que se intenta cambiar en el período reciente. Dada la trascendencia de esta cuestión se volverá sobre ella en el capítulo de conclusiones.

^{1/} Néstor Campiglia, cit., 1969, p.185

D. SOBRE LA AUTONOMIA REAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Un análisis del concepto de autonomía en el derecho comparado y de sus complejos significados en la legislación y la realidad uruguaya sería imposible aquí. Algunas consideraciones son, sin embargo, ineludibles para comprender el proceso de funcionamiento real del SEP.

En el marco ideológico constitutivo la idea de autonomía se va creando y recreando en un proceso complejo. De todas maneras, las distintas leyes aprobadas entonces permiten definir las principales dimensiones en que la autonomía es considerada sin pretender agotarlas todas. Las siguientes aparecen como las principales:

En primer lugar, la autonomía se define frente al poder ejecutivo. Con mayor o menor intensidad, según los casos, las empresas públicas deben administrarse por sí mismas y con una intervención del poder ejecutivo que es a lo más, ulterior. Si bien, en general, es éste el que designa a los integrantes del Directorio el supuesto es que lo hará por sus condiciones técnicas y que, una vez en sus cargos actuarán con independencia de él.

En segundo lugar, la autonomía se define también frente a los partidos políticos. Estos tienen el poder de crearlos, de fijar sus objetivos y su organización a través de las leyes respectivas pero una vez en funcionamiento no deben intervenir en la administración.

En tercer lugar, las empresas o la mayoría de las mismas, estaban dotadas de autonomía financiera lo que se ligaba a la idea de una administración fundada en principios técnicos que no necesitara recurrir a los fondos públicos poniendo en peligro esos principios al someterse a las exigencias políticas que normalmente están presentes en su transferencia.

Es evidente que, aunque estas dimensiones no se confunden, están muy correlacionadas. Así, una empresa que tiene que recurrir constantemente al poder ejecutivo en demanda de fondos para cubrir sus déficits, muy difícilmente podrá mantener una autonomía real.

/En las

En las primeras décadas, la autonomía frente al poder ejecutivo parece haber sido bastante alta, siendo el propio Poder Ejecutivo el que insiste sobre ella. A partir de la década de 1930 la autonomía es limitada por algunos textos legales y, desde 1967, por el texto constitucional. Hasta esta última fecha, sin embargo, la autonomía real frente al poder ejecutivo se mantiene alta, salvo en los casos, cada vez más frecuentes, de pérdida de la autonomía financiera.

Sin embargo, la cuestión no es tan simple. En forma paralela se va produciendo un proceso de pérdida de la autonomía real frente a los partidos políticos que cada vez recurren con más fuerza al SEP como recurso político. La paradoja es que, dada la estructura de los partidos, la pérdida de autonomía frente a ellos se traduce muy a menudo en la posibilidad de afirmar la autonomía frente al poder ejecutivo, inclusive en casos de pérdida de la autonomía financiera. Efectivamente, los directores de los entes autónomos en general y de las empresas públicas en particular son cada vez más designados porque representan grupos importantes dentro de cada uno de los partidos que, generalmente, son esenciales para el mantenimiento del complejo statu quo interno, que permite desafiar con éxito al otro partido mayoritario que está en las mismas condiciones. Cuando eso ocurre con la mayoría de los integrantes del Directorio de una empresa pública se hace muy difícil que el poder ejecutivo ejerza sus funciones de contralor e incluso que niegue a la empresa los recursos financieros que necesita. En ese sentido, la autonomía real, no sólo es diferente a la prevista por los textos legales sino que puede ser, y a menudo es, muy distinta para diversas empresas públicas en un momento dado. Esa diversidad se explica por la complejidad del funcionamiento del sistema político y de sus bases sociales. La posibilidad de mantener una autonomía financiera real es sin duda muy importante, pero es solamente uno de los factores a tomar en cuenta.

/La misma

La misma complejidad puede encontrarse en el período más reciente. Los textos constitucionales han disminuido la autonomía de las empresas desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, las empresas públicas uruguayas van teniendo cada vez más autonomía real, por cuanto al cobrar tarifas "reales" originan importantes excedentes que pueden aplicar a la renovación de equipos y/o nuevas inversiones.

Por otro lado, en cuanto a autonomía de dirección es obvio que dadas las características del régimen político vigente, se ha cortado la dependencia que dichas empresas mantenían respecto de los partidos políticos. Pero, se ha creado una nueva con la estructura jerárquica de las fuerzas armadas. Los directores o interventores de estas empresas son individuos con una fuerte base de poder personal de otro origen, militar en este caso, por lo que pueden actuar con gran autonomía en su gestión al frente de las empresas públicas. Cuando esto se combina con una situación financiera favorable ello, como en el pasado, perfectamente permite escapar a los lineamientos generales establecidos por el gobierno central.

El análisis hecho en el Capítulo III muestra cuán parcial ha sido el quiebre de las autonomías pese a los cambios producidos en el período reciente respecto al pasado. Ni se ha creado un Consorcio del SEP, ni se han eliminado los diversos canales de comunicación, ni los controles que se han creado funcionan más que parcialmente. En ese sentido, y dado el escaso tiempo transcurrido para preparar juicios seguros, parece prudente un compás de espera que permita saber si lo más característico del período actual es la disminución generalizada de la autonomía que, en algunos aspectos parece evidente, o una compleja transformación en que antiguas autonomías reales han sido sustituidas por otras diferentes, pero no menos reales.

/ V CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES

El largo análisis desarrollado en los capítulos precedentes indica que es necesario recurrir a la situación del sistema económico en general, entre otras cosas, para encontrar pistas que permiten formular hipótesis razonables sobre los cambios habidos en las empresas públicas.

Por una parte, parece esencial recordar que con obvios altibajos, el período que va desde comienzos de siglo hasta 1929 es de un desarrollo económico muy sostenido, con altas tasas de crecimiento a partir de niveles elevados para la época. En efecto, a fines del siglo pasado, el producto por habitante del Uruguay debe haber sido de los más altos del mundo.

Junto a ese crecimiento económico se produce una altísima generación de empleos, particularmente urbanos, que permite absorber una inmigración extranjera cuya magnitud, en relación a la población originaria, fue probablemente tan grande como la que recibió Estados Unidos.

El aporte principal, a ese crecimiento viene del sector privado, puesto que el régimen capitalista no sólo no es tocado sino que se expande y hay una generación de empleos que, en términos generales iguala o supera a la oferta de mano de obra. Todo parece indicar que, en una sociedad de urbanización muy temprana, el Estado era sólo un competidor más en la oferta de empleo y ni siquiera era un competidor privilegiado. Por otra parte, estaba en condiciones, gracias al excedente que retenía, de pagar altos salarios para las funciones públicas más elevadas. De ese modo, y como se ha visto, pese a la gran expansión de las funciones estatales el crecimiento del empleo público, si supera al de la población, se mantiene dentro de límites muy moderados.

Se dan, pues, una serie de condiciones que permiten reclutar excelentes administradores y evitar una de las causas más comunes de la ineficiencia de las empresas públicas: el convertirlas en concentraciones de empleo redundante. En dicho contexto, la acción de las

/empresas estatales

empresas estatales fue tal que no dio base a las críticas usuales sobre la ineficiencia del Estado. Con buenas tasas de crecimiento, pleno empleo, posibilidades de capitalización cierta, una clara política dominada por la idea de la modernización y la justicia social podía construir, como lo hizo, un modelo eficiente de empresas públicas. A la inversa cuando esas condiciones se derrumbaron el SEP se fue minando lenta pero progresivamente. Naturalmente, no fueron sólo las condiciones económicas las que explican aquellos resultados positivos, sino una alianza de grupos sociales que cubrían un espectro bastante amplio, que dominada o representada por una concepción política de muy alto nivel pudo llevar a cabo el proyecto social que se proponía.

Y no habría que olvidar que ese proyecto de mejor distribución de la riqueza y de mayor justicia social si fue bastante efectivo, se hizo también dentro de los límites que requería el proceso de acumulación. Es por eso que si el batllismo implicó una alianza con la clase obrera naciente, tampoco se privó, cuando lo creyó necesario de reprimir huelgas. La expansión de las actividades estatales y la ampliación de las alianzas sociales y políticas no tienen nada de anticapitalistas; por el contrario, es quizás una de las formas más astutas y más humanas de promoción del capitalismo que haya conocido América Latina.

Todo esto explica que las empresas públicas sólo en parte tuvieran como meta la redistribución del ingreso que aparece como su objetivo esencial. El SEP fue, en definitiva, bastante distinto a los propósitos declarados, aunque estuvo muy lejos de estar en contradicción con ellos. Si en sus orígenes hubo elementos populistas otras exigencias del orden socio-económico y político los colocaron dentro de un marco bastante restringido.

/Es mucho

Es mucho más difícil evaluar la relación entre los propósitos declarados y la realidad para el período reciente. La razón esencial es que el tiempo de aplicación del nuevo esquema ha sido todavía muy corto. Sin embargo, algunas reflexiones e hipótesis tentativas parecen posibles.

En términos generales, si bien se han privatizado algunas actividades, lo que puede llamarse el "desmantelamiento" del Estado ha sido muy escaso. Los voceros de las tesis más estrictamente liberales dan una prueba de ello cuando reiteran su inquietud acerca de lo poco que se ha hecho en la materia. Más aun, en sus últimas expresiones, llegan a la conclusión de que el Uruguay está a punto de perder su mejor oportunidad histórica para liberarse de lo esencial de su SEP. ^{1/}

Si bien parte de esta inquietud, es el exagerado producto de juzgar el proceso desde una óptica extrema, denota de todos modos que esa óptica está lejos de haberse hecho efectiva. Como se demostrará más adelante la participación del SEP en el producto nacional lejos de disminuir ha aumentado. Aun con las reservas que se hacen en otra parte de este documento sobre posibles factores coyunturales que influyen en ese hecho, éste revela la debilidad del proceso de privatización del SEP.

Más aun, el consenso que se refleja en los documentos citados en este capítulo correspondiente, no es tan fuerte como parece en la realidad. Así el actual Presidente de ANCAP, ha declarado:

^{1/} Ramón Díaz, "Empresa pública y 'finés sociales'", Búsqueda Nº 68, mayo 1978, pp.22-23.

/ "Considero injusto,

"Considero injusto, falaz y muchas veces interesado, el que se pretenda hacer aparecer a los Organismos Públicos como los inventores de la burocracia, los campeones de la ineficiencia, los culpables de la inflación o de la crisis."

"Contrariamente a eso, yo me permito creer que los Organismos Públicos son en realidad, los verdaderos 'culpables' del desarrollo nacional, que en países de la dimensión del nuestro, el Estado tiene necesidad de hacerse cargo de ciertos cometidos claves para la defensa de su soberanía, el libre y racional manejo de su economía y en definitiva para el bienestar y la felicidad de los ciudadanos."

"Esta actitud del Estado en la esfera económica, de gestión directa en algunos casos y de planificación y estímulo a la actividad privada en otros, no sólo es compatible con la economía del mercado y el fortalecimiento de la iniciativa privada, sino que, como poco a poco se ha demostrado y consagrado en los países más adelantados, constituye la necesaria garantía, de la debida armonización de los intereses públicos y privados, y en definitiva, el requisito estructural para la estabilidad del orden y el progreso de los pueblos. 1/

¿El SEP se ha hecho más eficiente? Es evidente que se han tomado una serie de medidas de las que usualmente los técnicos consideran como la condición necesaria para encaminarse hacia la eficiencia y la eficacia. Y aunque es temprano para emitir un juicio, parece altamente probable que se hayan producido mejoras significativas desde la óptica en que esas medidas se colocaban.

Esta breve síntesis parece indicar que, también en la época reciente, hay una distancia estimable entre los propósitos declarados y la realidad.

¿Cuáles son las hipótesis que pueden explicar esa distancia? Las lentas tasas de crecimiento económico han continuado y la escasa capacidad de generar empleo de la economía en su conjunto lo ha hecho también. Parece difícil creer que el lento crecimiento pueda ser un obstáculo para la desestatización. El segundo

1/ El Día, Montevideo, 31 de marzo de 1978.

factor, en cuanto requeriría que el SEP continuara con su función de absorber desocupados potenciales, es más importante. Si se piensa que las tasas de desocupación son bastante elevadas, pese a la emigración, es probable que la necesidad de dar empleo ejerza una influencia suplementaria en el mantenimiento del SEP.

La alianza de clases tradicionales en el Uruguay fue muy inestable. En ella sectores de las clases medias trataron de coaligarse con grupos de estratos bajos particularmente obreros organizados. Todo esto, sin perjuicio de respetar los fueros de la clase alta. Esta, a su vez, conoció divisiones de las cuales la más importante fue la de la burguesía industrial y los grandes propietarios rurales. Esta alianza, por naturaleza, era muy conflictiva. Cuando se percibía que los obreros organizados hacían presiones consideradas muy fuertes por los demás grupos, éstos se unían y clases altas y medias respaldaban, por ejemplo, las medidas de seguridad para desbaratar huelgas, etc. A la inversa, cuando las clases medias o algunos de sus sectores se sentían amenazados por el excesivo poder de los grupos altos, enfatizaban su acercamiento a los obreros. Ya se ha explicado la complejidad de las alianzas que forman la base del relativo triunfo del batllismo. Aunque, obviamente, con grupos hegemónicos y con altibajos coyunturales durante largos años, es posible describir al sistema uruguayo como un esfuerzo constante de integrar más y más grupos antes relativa o totalmente excluidos. Esa integración, salvo para el caso de la educación, es esencialmente segmentaria, pero la multiplicidad de segmentos que se van incorporando termina por darle un aspecto casi universalista.

Todo cambia radicalmente, al menos en apariencia, en el régimen reciente. Los sindicatos obreros y las centrales sindicales son disueltos; se prohíben las huelgas y, en consecuencia, los salarios reales disminuyen, aumentando así la parte del capital en el ingreso nacional. Las clases medias asalariadas sufren una contracción

/considerable de

considerable de sus niveles de vida. Pero los propietarios rurales tradicionales, no se sienten ni parecen ser los beneficiarios de la nueva política, por lo que sus conflictos con el gobierno aumentan. Los grupos financieros y la burguesía industrial ligada a las exportaciones no tradicionales parecen ser quienes obtienen ventaja en la nueva situación; pero no ocurre lo mismo con la industria en general.

Este cuadro, aunque no es falso, requiere un gran número de precisiones. Si bien se han tomado una serie de medidas para hacer más eficiente la industria nacional tanto para exportar como para resistir una mayor competencia externa, es un hecho que los márgenes de protección son todavía muy altos. En ese sentido, si los industriales no exportadores no han sido beneficiados por el régimen tampoco fueron perjudicados en la medida en que ello ha ocurrido en otros países. En el otro extremo, si los salarios reales de los obreros han disminuido, otras medidas de protección social se mantienen.

En suma, el régimen es excluyente, al menos comparado con el pasado, pero menos fuertemente de lo que puede aparecer a primera vista. La alianza sigue siendo compleja y bastante inclusiva, aunque el peso relativo de los grupos hegemónicos dentro de ella ha cambiado mucho. Quizás, lo que aparece con mayor claridad, es la exclusión de una buena parte de la clase media, no toda por cierto, de una participación comparable a la que tuvo en el pasado. Actualmente, la alianza parece darse entre grupos hegemónicos de la clase alta, muy vinculados al capitalismo internacional, con algunos grupos de clase baja a través de una intermediación de grupos minoritarios de las clases medias. Como es obvio, los grupos de clase baja son una base menor, puesto que alcanza a sectores no organizados en el pasado y se funda en la prohibición de organizarse para todos los demás.

Un sistema de esta naturaleza sólo es posible si las Fuerzas Armadas juegan un papel protagónico. En definitiva, es un notorio vacío de poder el que las llama a la arena política, vacío que tienden

/a ensanchar,

a ensanchar, por el ejercicio mismo del poder. Pero si el peso respectivo de los diferentes grupos en la sociedad civil ha cambiado mucho, si algunos pueden legítimamente considerarse excluidos cuando comparan su situación actual con la del reciente pasado, es un hecho que, por ahora, la sociedad civil sigue siendo muy compleja y que esa complejidad y pugna de intereses contradictorios se refleja, también, en algunas manifestaciones de importantes personeros de las Fuerzas Armadas vinculados con el SEP. Si la indecisión social es menor que antaño, lo que no sería fácil de demostrar, continúa existiendo con una fuerza que puede sorprender al observador superficial. Las vacilaciones en cuanto a la política económica son un indicador y una manifestación de ella.

Si tal es la situación, puede comprenderse que las tendencias a desmantelar el Estado estén contrabalanceadas por otras muy fuertes que no olvidan que el Estado actual, y dentro de él las empresas públicas, son un recurso importante de poder. Manifestaciones como las del Presidente de la ANCAP, mencionadas más arriba, no sólo dan cuenta de las discrepancias internas en la materia, sino que muestran también la conciencia de ese carácter de las empresas públicas.

Dentro de este cuadro confuso muchas tendencias son posibles en el futuro. Hay una, sin embargo, que tiene grandes probabilidades y es de hecho aceptada por todos los actores importantes de la situación: la idea de que las empresas estatales deben ser eficientes. La eficiencia y la eficacia son las únicas compatibles con el desarrollo actual del capitalismo en el Uruguay. Los extremos que habían alcanzado las empresas públicas en materia de ineficiencia son difíciles de imaginar, por lo que hace mucho tiempo que existía un cierto consenso, imposible de instrumentar en el antiguo sistema, respecto a la necesidad de alterar la situación. Las condiciones para hacerlo están dadas ahora aunque sea demasiado temprano para juzgar hasta dónde se han hecho progresos efectivos en relación con esos objetivos.

/En cambio

En cambio parece improbable que se produzca un fuerte proceso de privatización de las empresas públicas, por la importancia que adquieren como recurso de poder en una situación como la existente. Este hecho no puede confundir acerca de las grandes transformaciones que se han producido en otro sentido. Si es erróneo creer que la ideología se ha hecho totalmente efectiva, no menos lo sería suponer que carece de todo significado. Es la expresión de una alianza social muy diferente a la del pasado y que, pese a continuidades importantes, tiene que producir efectos muy considerables. Los conflictos y las maneras de ver diferentes respecto a las empresas públicas, como respecto a la acción del Estado en general, no son meramente ideológicos o subjetivos sino que tienen que ver con diferentes formas de distribución y apropiación del excedente social. Un ejemplo muy elemental lo dice como la más sofisticada disquisición. Si una empresa del SEP es deficitaria porque cobra tarifas inferiores a sus costos, en tanto que su financiamiento depende del aporte del Estado y éste de los impuestos, que son pagados en mayor proporción por unos grupos que otros, la empresa se convierte en un mecanismo de transferencia del ingreso. El que la empresa pública tenga pérdidas no es un horror en sí; sólo lo es cuando se parte de la base de que no debe constituirse en un mecanismo de transferencia y este punto de partida es una manera de legitimar los intereses de los grupos que perderían más a través de esas transferencias. Y esto lleva a algunas consideraciones generales sobre el contexto sociopolítico del problema de la eficiencia y la eficacia.

El análisis anterior demuestra algunas proposiciones que pueden exponerse de manera muy sintética:

- a) El Estado de compromiso es perfectamente compatible con la eficiencia y eficacia del SEP;
- b) El Estado de compromiso es perfectamente compatible con la ineficiencia y la ineficacia del SEP;
- c) El Estado de compromiso es incompatible con el "eficientismo" puro en el plano ideológico y requiere alguna introducción de objetivos extraeconómicos para el SEP.

/El análisis

El análisis de la experiencia uruguaya documenta todas y cada una de estas afirmaciones. El Estado batllista, si se quiere usar esa designación, fue un Estado de compromiso. El éxito económico de las empresas públicas durante el período constitutivo del SEP muestra que un Estado de compromiso puede ser eficiente, por lo que muchos de los argumentos actuales contra la estatización y la administración pública de ciertas actividades económicas son falsos expresados en abstracto. Por lo menos en algunos casos, la administración privada de servicios públicos y de otro tipo de actividades económicas puede ser perjudicial tanto para los consumidores como para el país. No es cierto tampoco que la actividad prestada por organismos estatales sea siempre más cara que la que prestan las entidades privadas. ^{1/}

Otro ejemplo lo proporcionan los seguros. Las empresas extranjeras que realizaban este tipo de actividades en su búsqueda de la ganancia se preocupaban sólo de cubrir aquellos seguros rentables, negándose a tomar los que aparejaban mayores riesgos. ^{2/}

^{1/} Esto quedó especialmente demostrado con la experiencia del pasaje a manos del Estado de la producción de energía eléctrica que permitió reducir el precio del kilowatt a una tercera parte. Ello muestra, además las enormes ganancias que se derivaban para la empresa privada de sus actividades monopólicas en un sector determinado de la economía.

^{2/} "Así, el seguro más común que respaldaban era contra incendio, olvidando todos los vinculados con la previsión social y económica, como eran los relacionados con el granizo o los accidentes del trabajo, por ejemplo. Las empresas que los cubrían, que eran las menos, aplicaban primas tan elevadas por estos riesgos que pocas personas podían acogerse a sus beneficios.

Solo el Estado - y aquí está la clave del pensamiento de Batlle acerca de las empresas públicas - que no buscaba la ganancia, y que tenía la obligación de cumplir con una finalidad social, podía hacerse cargo de este rubro con beneficio para la colectividad. Cubriendo todos los seguros, podía compensar las pérdidas que produjera uno con las ganancias que podía provocar otro, y la sociedad sería debidamente amparada."

Nahum, cit., p.44.

Actualmente también son comunes los ataques a los sistemas imperantes de seguridad social. Las citas anteriores demuestran que en la mayoría de los casos los sistemas estatales de previsión social de diversa índole se establecieron ante la falta de interés de las empresas privadas de seguro de asumir tal tipo de riesgos como consecuencia de la escasa ganancia que ellos dejaban a esas empresas.

El Estado uruguayo posterior fue también un estado de compromiso y las empresas del SEP se volvieron cada vez más ineficientes e ineficaces. En ambos períodos, el SEP tuvo objetivos que fueron mucho más allá de los estrictamente económicos.

Estas conclusiones están lejos de ser menores y podrían ser probadas respecto a otros países. Contradicen un supuesto muy comúnmente aceptado, según el cual en un Estado de compromiso, por la naturaleza de la política o de los políticos o de ambos unidos, el SEP no puede ser sino ineficiente o ineficaz. Lo que está probado es en última instancia, una tautología: la de que el Estado de compromiso puede llegar a asumir características tales que el SEP tenga que ser ineficiente e improductivo. Pero eso es cierto de cualquier régimen. También el estado excluyente o autoritario puede acompañarse o no de la eficiencia real.

En este caso, también, lo único que parece claro es que el Estado excluyente adopta en el plano ideológico el "eficientismo" porque, entre otras razones, debe legitimarse esencialmente por sus resultados, ya que le es mucho más difícil hacerlo por las fuentes en que se origina su poder.

En suma, el papel otorgado a los objetivos extraeconómicos o al "eficientismo" en materia de empresas públicas, depende de los objetivos que se proponga el sistema político en su conjunto. Su realización efectiva depende de un complejo juego de factores estructurales.

Es indudable que se puede argumentar sobre la base de casos extremos. Si una empresa no llega a un mínimo de eficacia y eficiencia económica será incapaz de cumplir con sus objetivos, aun los extraeconómicos. Pero aunque eso sea cierto, lo que no vale la pena discutir aquí, la inversa no es verdadera. Una empresa absolutamente

/eficiente y eficaz

eficiente y eficaz puede serlo para propósitos muy diferentes y los llenará de una manera muy distinta según los objetivos del sistema político.

Las observaciones anteriores no intentan demostrar que las discusiones sobre la eficiencia y la eficacia sean irrelevantes o que sean irrelevantes ellas mismas. Tratan de llamar la atención sobre la necesidad de explorar de manera sistemática el contexto en el cual son verdaderamente relevantes y para qué lo son. Y a esos fines parece de interés adelantar algunas reflexiones.

Puede empezarse por una muy banal, pero generalmente olvidada: los obreros deben demostrar que son eficientes frente a sus patrones; pero los patrones no deben demostrar ser eficientes frente a sus obreros. Si los patrones son ineficientes se supone que las fuerzas del mercado terminarán con ellos, salvo que puedan obtener subsidios o protecciones especiales del Estado. Si los obreros son ineficientes serán despedidos, salvo que hayan logrado constituir sindicatos poderosos que haya establecido normas en cuanto a la eficiencia exigible o, si se quiere, a los márgenes de ineficiencia tolerable. La eficiencia supone algún mecanismo de dar cuenta, de accountability como dicen los sajones y, por lo tanto, supone una determinada distribución del poder. Los grupos de más poder se pretenden eficientes y lo son por definición, porque también por definición nadie podría llamarlos a cuenta si no lo fueran. La idea de que la eficiencia y la eficacia en la realidad social son independientes de la estructura del poder es una de las más falsas, y de las más dañinas, que la tecnocracia expande bajo el manto de un supuesto neutralismo.

Cuanto más pluralista, en términos reales, sea un sistema y más igualitaria sea la distribución del poder, más probabilidades hay de que predomine una de estas dos soluciones: que la posibilidad de los diferentes grupos de hacerle rendir cuentas a los otros, aumente la eficiencia general; o que ningún grupo esté en condiciones de hacer eso y, por lo tanto, aumente la ineficiencia general.

/Cuanto menos

Cuanto menos pluralista sea un régimen, más probable es la solución de que más y más grupos deban rendir cuenta de su eficiencia y que menos y menos grupos concentren más poder y no tengan que rendir cuenta alguna. Por tanto, el régimen considerado en su conjunto, puede ser altamente ineficiente.

Hay algo que es una consecuencia importante. La ilusión tecnocrática de una sociedad cuyos distintos componentes funcionan como un mecanismo de relojería que lleva su eficiencia al máximo significa, aunque esto se ignore, que algún o algunos grupos concentran tanto poder como para obligar a todos los otros a rendir cuentas satisfactorias. Es por lo tanto incompatible de hecho con la democracia y el pluralismo. Estas, en cambio, exigen ciertos mínimos de autonomía, ciertas capacidades de afirmar proyectos propios y, si se quiere, ciertas ineficiencias, aunque no es cierto que las exija extremas. Elegir cuál es el mejor de los sistemas depende del sistema de valores que se adopte, lo que está fuera del objeto de este documento. Pero no es, como algunos pretenden, una cuestión justiciable por alguna supuesta ciencia económica o social indiscutible.

/ANEXO ESTADISTICO

ANEXO ESTADISTICO

/NOTAS METODOLOGICAS

NOTAS METODOLOGICAS EN RELACION A LOS CUADROS 1 al 18

1. En los cuadros en que se detallan por sectores los valores agregados generados por las empresas públicas, se han subdividido los antecedentes de las diferentes empresas en función de las distintas actividades que desarrollan, clasificándolos en las ramas industriales correspondientes.

El valor agregado y el ahorro a precios constantes se han obtenido deflactando los valores corrientes, por los precios implícitos a nivel de rama.

De acuerdo a la metodología empleada en las Cuentas Nacionales (Banco Central del Uruguay), se han considerado los resultados de gestión como un impuesto y por consiguiente se computan en el valor agregado a precios de mercado pero no a costo de factores, en razón de que las principales actividades se realizan en condiciones monopólicas. La única excepción es el sector de actividades bancarias, seguros y otros intermediarios financieros.

2. En las remuneraciones personales pagadas por las empresas públicas se incluyeron, en 1972, los aportes de seguridad social a cargo del empleador que oscilan entre 12 a 15 por ciento.

Se intentó deflactar las cifras en pesos corrientes, pero los intentos de "empalmar" series en términos constantes obtenidos de la utilización de varios deflactores no dieron resultados confiables.

3. Para llevar las cifras en valores corrientes de la formación bruta de capital a precios constantes, la inversión en bienes importados y las variaciones de existencias fueron ajustadas por índices de volumen físico. En lo referente a construcciones, se deflactaron los valores corrientes por un índice de costo de la actividad.

4. Con referencia al Cuadro 16, cabe señalar que en el incremento del valor agregado per cápita del sector industrial del SEP entre 1968 y 1972, influyó la circunstancia de que parte del personal ocupado en la rama pasó a trabajar 8 horas diarias, en vez de 6 horas.

5. Las importaciones y exportaciones del sector se detallaron para las distintas empresas públicas a partir de las estadísticas de comercio exterior, indicándose en el Cuadro 18 la actividad principal de la misma.

/Cuadro 1

Cuadro 1

URUGUAY: VALOR AGREGADO DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

(A costo de factores; en miles de pesos corrientes) a/

Ramas	1964	1968	1972	1973	1974	1975
<u>Agricultura</u>	<u>40.1</u>	<u>219.8</u>	<u>275.0</u>	<u>2 289</u>	<u>3 896</u>	<u>7 295</u>
011/2	40.1	219.8	275.0	2 289	3 896	7 295
<u>Pesca y caza marítima</u>	<u>13.7</u>	<u>102.8</u>	<u>177.0</u>	<u>653</u>	<u>910</u>	<u>1 849</u>
041/3	13.7	102.8	177.0	653	910	1 849
<u>Industria manufacturera b/</u>	<u>513.2</u>	<u>3 902.7</u>	<u>21 847.1</u>	<u>32 116</u>	<u>64 819</u>	<u>100 944</u>
142	7.2	79.8	82.0	245	304	483
204/291	6.2	35.4	182.0	292	628	816
207	12.1	61.6	275.0	519	881	1 504
211	81.1	790.4	3 545.0	6 550	11 117	18 966
311	25.0	177.7	465.0	915	1 642	2 764
321	229.6	1 489.1	6 983.0	13 121	24 428	40 085
334	13.6	208.2	1 556.0	2 711	5 997	9 283
381	50.2	302.5	1 702.0	3 132	5 204	8 610
382	41.9	308.6	659.0	1 944	2 901	3 945
384	38.7	382.6	904.0	1 799	3 287	-
386	7.6	66.8	222.0	380	541	757
201	-	-	5 272.1	508	7 889	13 731
<u>Electricidad, gas y servicios sanitarios</u>	<u>557.5</u>	<u>4 333.2</u>	<u>16 277.0</u>	<u>40 526</u>	<u>83 388</u>	<u>142 632</u>
511	440.6	3 158.0	8 827.0	25 578	60 820	106 192
521/2	116.9	1 175.2	6 754.0	13 517	20 223	31 184
512	-	-	696.0	1 431	2 345	5 256
<u>Comercio</u>	<u>3.6</u>	<u>15.7</u>	<u>6.0</u>	<u>78</u>	<u>229</u>	<u>239</u>
664	3.6	15.7	6.0	78	229	239
<u>Transporte y almacenaje</u>	<u>896.2</u>	<u>6 589.5</u>	<u>18 636.0</u>	<u>37 106</u>	<u>62 465</u>	<u>90 032</u>
711	363.0	2 470.0	5 333.0	14 586	21 828	29 779
712	146.3	1 472.0	3 325.0	6 600	11 402	13 591
714	40.5	300.1	810.0	579	1 079	1 477
715	31.4	301.6	1 728.0	947	2 933	4 035
716	273.9	1 747.1	6 317.0	12 787	23 004	38 377
717	41.1	298.7	1 123.0	1 607	2 219	2 773
<u>Comunicaciones 734</u>	<u>202.2</u>	<u>1 691.6</u>	<u>6 303.0</u>	<u>14 501</u>	<u>43 311</u>	<u>55 976</u>
<u>Subtotal</u>	<u>2 226.5</u>	<u>16 855.3</u>	<u>63 521.1</u>	<u>127 269</u>	<u>259 018</u>	<u>398 967</u>
<u>Bancos, seguros y otros intermediarios financieros</u>	<u>585.0c/</u>	<u>4 334.9</u>	<u>17 397.0</u>	<u>48 646</u>	<u>74 295</u>	<u>191 832</u>
<u>Total SEP</u>	<u>2 811.5</u>	<u>21 190.2</u>	<u>80 918.1</u>	<u>175 915</u>	<u>333 313</u>	<u>590 799</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Corresponden a pesos nuevos, es decir, a la unidad monetaria en funcionamiento después de 1974.

b/ Incluye canteras y minas.

c/ Para 1964, incluye estimación de las actividades del instituto emisor.

Cuadro 2

URUGUAY: VALOR AGREGADO EN MONEDA CONSTANTE DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

(A costo de factores; en miles de pesos de 1961)

Ramas	1964	1968	1972	1973	1974	1975
<u>Agricultura</u>	<u>19.9</u>	<u>12.2</u>	<u>3.8</u>	<u>14.3</u>	<u>15.3</u>	<u>19.7</u>
011/2	19.9	13.8	3.8	14.3	15.3	19.7
<u>Pesca y caza marítima</u>	<u>6.0</u>	<u>5.5</u>	<u>4.5</u>	<u>8.3</u>	<u>5.9</u>	<u>6.9</u>
041/3	6.0	5.5	4.5	8.3	5.9	6.9
<u>Industria manufacturera</u>	<u>275.9</u>	<u>153.4</u>	<u>393.9</u>	<u>236.9</u>	<u>265.8</u>	<u>226.0</u>
142	3.9	3.1	1.5	1.8	1.2	1.1
204/291	3.3	1.4	3.3	2.2	2.6	1.8
207	6.5	2.4	5.0	3.8	3.6	3.4
211	43.6	31.1	63.9	48.3	45.8	42.5
311	13.4	7.0	8.4	6.8	6.7	6.2
321	123.4	58.6	125.9	96.8	100.1	89.7
334	7.3	8.2	28.0	20.0	24.6	20.8
381	27.0	11.9	30.7	23.1	21.3	19.3
382	22.5	12.1	11.9	14.3	11.9	8.8
384	20.8	15.0	16.3	13.3	13.5	-
386	4.2	2.6	4.0	2.8	2.2	1.7
201	-	-	95.0	3.7	32.3	30.7
<u>Electricidad, gas y servicios</u>						
<u>sanitarios</u>	<u>324.3</u>	<u>321.8</u>	<u>408.3</u>	<u>453.6</u>	<u>486.6</u>	<u>498.4</u>
511	256.3	234.5	221.4	286.3	354.9	371.1
521/2	68.0	87.3	169.4	151.3	118.0	108.9
512	-	-	17.5	16.0	13.7	18.4
<u>Comercio 664</u>	<u>2.1</u>	<u>0.7</u>	<u>0.1</u>	<u>0.6</u>	<u>0.6</u>	<u>0.6</u>
<u>Transporte y almacenaje</u>	<u>475.6</u>	<u>288.3</u>	<u>280.4</u>	<u>293.4</u>	<u>273.5</u>	<u>204.4</u>
711	192.7	108.0	80.2	115.3	95.6	67.6
712	77.5	64.4	50.0	52.2	49.9	30.8
714	21.5	13.1	12.3	4.6	4.7	3.4
715	16.7	13.2	26.0	7.5	12.8	9.2
716	145.4	76.4	95.0	101.1	100.8	87.1
717	21.8	13.7	16.9	12.7	9.7	6.3
<u>Comunicaciones 734</u>	<u>102.6</u>	<u>111.0</u>	<u>145.6</u>	<u>141.5</u>	<u>237.7</u>	<u>207.4</u>
<u>Subtotal</u>	<u>1 206.4</u>	<u>892.9</u>	<u>1 236.6</u>	<u>1 148.6</u>	<u>1 285.4</u>	<u>1 163.4</u>
Participación correspondiente en el PIB (porcentaje)	7.8	5.7	7.4	6.8	7.5	6.5
<u>Bancos, seguros y otros intermediarios financieros</u>	<u>271.0</u>	<u>203.7</u>	<u>253.3</u>	<u>356.5</u>	<u>307.3</u>	<u>457.2</u>
<u>Total</u>	<u>1 477.4</u>	<u>1 096.6</u>	<u>1 489.9</u>	<u>1 505.1</u>	<u>1 592.7</u>	<u>1 620.6</u>
Participación correspondiente en el PIB (porcentaje)	9.6	7.0	8.9	8.9	9.3	9.1
<u>Total PIB</u>	<u>15 466.0</u>	<u>15 753.0</u>	<u>16 750.0</u>	<u>16 900.0</u>	<u>17 171.0</u>	<u>17 790.0</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

Cuadro 3

URUGUAY: EVOLUCION DEL VALOR AGREGADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(A costo de factores; en miles de pesos de 1961)

Ramas	1964			1968			1972			1973			1974			1975		
	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total
Agropecuaria	20	2 322	2 342	12	2 284	2 296	4	2 531	2 535	14	2 624	2 638	15	2 608	2 623	20	2 629	2 649
Pesca y caza marítima	6	4	10	6	8	14	5	20	25	8	13	21	6	13	19	7	23	30
Industria manufac- turera	276	3 301	3 577	153	3 505	3 658	394	3 548	3 942	237	3 695	3 932	266	3 811	4 077	226	4 124	4 350
Construcción	...	630	630	...	664	664	...	811	811	-	656	656	-	698	698	-	854	854
Comercio	2	2 365	2 367	1	2 190	2 191	...	2 342	2 342	1	2 363	2 364	1	2 432	2 433	1	2 539	2 540
Transporte y almacenaje	476	743	1 219	288	840	1 128	280	886	1 166	293	914	1 207	274	984	1 258	204	1 076	1 280
Comunicaciones	103	61	164	111	60	171	146	46	192	142	56	198	238	(38)	200	207	(11)	196
Electricidad, gas y servicios sanit.	324	16	340	322	21	343	408	-	408	454	(41)	413	486	(89)	397	498	(85)	413
Propiedad de vivienda	-	905	905	-	979	979	-	1 039	1 039	-	1 039	1 039	-	1 041	1 041	-	1 053	1 053
Otros servicios a/	271	3 664	3 935	204	4 104	4 308	253	4 038	4 291	356	4 076	4 432	307	4 118	4 425	457	3 968	4 425
<u>Total</u>	<u>1 478</u>	<u>13 988</u>	<u>15 466</u>	<u>1 097</u>	<u>14 655</u>	<u>15 753</u>	<u>1 490</u>	<u>15 261</u>	<u>16 750</u>	<u>1 505</u>	<u>15 395</u>	<u>16 900</u>	<u>1 593</u>	<u>15 578</u>	<u>17 171</u>	<u>1 620</u>	<u>16 170</u>	<u>17 790</u>
Porcentajes	3.5	90.5	100.0	7.0	33.0	100.0	8.9	91.1	100.0	8.9	91.1	100.0	9.3	90.7	100.0	9.1	90.9	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Incluye bancos, seguros, y otros intermediarios financieros.

Cuadro 4

URUGUAY: INDICES DE LA EVOLUCION DEL VALOR AGREGADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS^{a/}

(1964 = 100)

Ramas	1964	1968	1972	1973	1974	1975
Agricultura	100.0	61.3	19.1	71.8	76.9	99.0
Pesca y caza marítima	100.0	91.7	75.0	138.3	98.3	115.0
Industria manufacturera	100.0	55.6	142.8	85.8	96.3	81.9
Electricidad, gas y servicios sanitarios	100.0	92.2	125.9	139.9	150.0	153.7
Comercio	100.0	33.3	4.8	28.6	28.6	28.6
Transporte y almacenaje	100.0	60.6	59.0	61.7	57.5	43.0
Comunicaciones	100.0	108.2	141.9	137.9	231.7	202.1
<u>Subtotal</u>	100.0			95.2	106.5	96.4
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	100.0			131.5	113.4	168.7
<u>Total SEP</u>	100.0			101.9	107.8	109.7

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Sobre la base de datos a costo de factores y en valores constantes.

Cuadro 5

URUGUAY: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN
LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO^{a/}

(En porcentajes)

Ramas	1964	1968	1972	1973	1974	1975
Agricultura	1.6	1.4	0.3	1.2	1.2	1.7
Pesca y caza marítima	0.5	0.6	0.4	0.7	0.5	0.6
Industria manufacturera	22.9	17.2	31.8	20.6	20.7	19.4
Electricidad, gas y servicios sanitarios	26.9	36.0	33.0	39.5	37.8	42.8
Comercio	0.2	0.1	...	0.1	0.1	0.1
Transporte y almacenaje	39.4	32.3	22.7	25.5	21.3	17.5
Comunicaciones	8.5	12.4	11.8	12.4	18.4	17.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Sobre la base de datos a costo de factores y en valores constantes.

Cuadro 6

URUGUAY: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PIB POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(En porcentajes, sobre la base de datos del valor agregado a costo de factores a precios constantes de 1961)

Ramas	1964			1968			1972			1973			1974			1975		
	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total
Agropecuaria	0.9	99.1	100.0	0.5	99.5	100.0	-	100.0	100.0	0.5	99.5	100.0	0.6	99.4	100.0	0.8	99.2	100.0
Pesca y caza maritima	60.0	40.0	100.0	42.9	57.1	100.0	20.0	80.0	100.0	38.1	61.9	100.0	31.6	68.4	100.0	23.3	76.7	100.0
Industrias manufactureras	7.7	92.3	100.0	4.4	95.6	100.0	10.0	90.0	100.0	6.0	94.0	100.0	6.5	93.5	100.0	5.2	94.8	100.0
Construcciones	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Comercio	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Transporte y almacenaje	39.0	61.0	100.0	25.5	74.5	100.0	24.0	76.0	100.0	24.3	75.7	100.0	21.8	78.2	100.0	15.9	84.1	100.0
Comunicaciones	62.8	37.2	100.0	64.9	35.1	100.0	76.0	24.0	100.0	71.7	28.3	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0
Electricidad, gas y servicios sanitarios	95.3	4.7	100.0	93.9	6.1	100.0	100.0	...	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0
Propiedad de vivienda	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Otros servicios	6.9	93.1	100.0	4.7	95.3	100.0	5.9	94.1	100.0	8.0	92.0	100.0	6.9	93.1	100.0	10.3	89.7	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

Cuadro 7

URUGUAY: AHORRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(En miles de pesos corrientes)

	Industria manu- facturera	Co- mer- cio	Trans- porte y almace- naje	Comu- nica- ciones	Electrici- dad, gas y servi- cios sani- tarios	Agri- cultura y pesca	Subtotal	Bancos estata- les a/	Total
<u>1964</u>									
Depreciación	20.1	0.2	29.2	18.9	85.4	3.3	157.1	12.0	169.1
Utilidad	91.5	-	56.5	22.9	53.9	-	224.8	50.5	275.3
Pérdida	23.1	11.2	151.5	-	-	-	185.8	-	185.8
<u>Total</u>	<u>88.5</u>	<u>-11.0</u>	<u>-65.8</u>	<u>41.8</u>	<u>139.3</u>	<u>3.3</u>	<u>196.1</u>	<u>62.5</u>	<u>258.6</u>
<u>1968</u>									
Depreciación	181.7	0.2	239.1	74.6	114.1	15.1	624.8	73.9	698.7
Utilidad	4 190.7	-	1 112.4	776.3	2 129.0	-	8 208.4	1 334.2	9 542.6
Pérdida	148.5	0.1	2 899.3	-	-	-	2 247.9	-	2 247.9
<u>Total</u>	<u>4 223.9</u>	<u>0.1</u>	<u>-747.8</u>	<u>850.9</u>	<u>2 243.1</u>	<u>15.1</u>	<u>6 585.3</u>	<u>1 408.1</u>	<u>7 993.4</u>
<u>1972</u>									
Depreciación	2 189.0	-	594.0	208.0	564.0	59.0	3 614.0	310.0	3 924.0
Utilidad	-	-	1 169.0	5 327.0	11 179.0	-	17 675.0	12 453.0	30 128.0
Pérdida	11 595.0	22.0	4 768.0	-	1 210.0	-	17 595.0	-	17 595.0
<u>Total</u>	<u>-9 406.0</u>	<u>-22.0</u>	<u>-3 005.0</u>	<u>5 535.0</u>	<u>10 533.0</u>	<u>59.0</u>	<u>3 694.0</u>	<u>12 763.0</u>	<u>16 457.0</u>
<u>1973</u>									
Depreciación	2 747.0	-	1 360.0	2 269.0	7 399.0	274.0	14 049.0	1 352.0	15 401.0
Utilidad	14 605.0	-	-	9 114.0	16 386.0	-	40 105.0	15 290.0	55 395.0
Pérdida	460.0	34.0	9 763.0	2 943.0	547.0	-	13 747.0	993.0	14 740.0
<u>Total</u>	<u>16 892.0</u>	<u>(34.0)</u>	<u>(8 403.0)</u>	<u>8 440.0</u>	<u>23 238.0</u>	<u>274.0</u>	<u>40 407.0</u>	<u>15 649.0</u>	<u>56 056.0</u>
<u>1974</u>									
Depreciación	8 061.0	-	2 610.0	8 531.0	24 407.0	870.0	44 479.0	1 773.0	46 252.0
Utilidad	-	81.0	7 507.0	1 137.0	8 865.0	-	17 590.0	18 897.0	36 487.0
Pérdida	8 416.0	5 307.0	10 305.0	4 670.0	-	-	28 698.0	1 672.0	30 370.0
<u>Total</u>	<u>(355.0)</u>	<u>(5 226.0)</u>	<u>(188.0)</u>	<u>4 998.0</u>	<u>33 272.0</u>	<u>870.0</u>	<u>33 371.0</u>	<u>18 998.0</u>	<u>52 369.0</u>
<u>1975</u>									
Depreciación	16 031.0	-	1 785.0	1 151.0	44 471.0	2 033.0	65 471.0	2 863.0	68 334.0
Utilidad	66 221.0	-	10 239.0	3 490.0	25 841.0	-	105 791.0	106 077.0	211 868.0
Pérdida	1 332.0	4 970.0	9 482.0	7 094.0	-	-	22 878.0	202.0	23 080.0
<u>Total</u>	<u>80 920.0</u>	<u>(4 970.0)</u>	<u>2 542.0</u>	<u>(2 453.0)</u>	<u>70 312.0</u>	<u>2 033.0</u>	<u>148 384.0</u>	<u>108 738.0</u>	<u>257 122.0</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Incluye todas las empresas públicas bancarias.

Cuadro 8

URUGUAY: AHORRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(En miles de pesos de 1961)

	Industria manu- facturera	Comer- cio	Trans- porte y almace- naje	Comu- nica- ciones	Electrici- dad, gas y servi- cios sani- tarios	Agri- cultura y pesca	Subtotal	Bancos estata- les	Total
<u>1964</u>									
Depreciación	12.7	0.1	15.5	9.6	49.7	1.6	88.7	6.3	95.0
Utilidad	49.2	-	30.0	11.6	31.4	-	122.2	26.3	148.5
Pérdida	12.4	6.4	80.4	-	-	-	99.2	-	99.2
<u>Total</u>	<u>49.0</u>	<u>-6.3</u>	<u>-34.9</u>	<u>21.2</u>	<u>81.1</u>	<u>1.6</u>	<u>111.7</u>	<u>32.6</u>	<u>144.3</u>
<u>1968</u>									
Depreciación	7.1	...	10.5	4.9	8.5	0.8	31.8	3.5	35.3
Utilidad	164.8	...	48.7	50.9	158.1	-	422.5	62.3	484.8
Pérdida	5.8	...	91.9	-	-	-	97.7	-	97.7
<u>Total</u>	<u>166.1</u>	<u>...</u>	<u>-32.7</u>	<u>55.8</u>	<u>166.6</u>	<u>0.8</u>	<u>356.6</u>	<u>65.8</u>	<u>422.4</u>
<u>1972</u>									
Depreciación	39.5	-	8.9	4.8	14.1	0.8	68.1	5.9	74.0
Utilidad	-	-	17.8	123.1	280.4	-	421.3	203.1	624.4
Pérdida	208.9	0.4	71.7	-	30.3	-	311.3	-	311.3
<u>Total</u>	<u>-169.4</u>	<u>-0.4</u>	<u>-45.0</u>	<u>127.9</u>	<u>264.2</u>	<u>0.8</u>	<u>178.1</u>	<u>209.0</u>	<u>387.1</u>
<u>1973</u>									
Depreciación	17.9	-	10.8	22.1	82.9	1.7	135.4	9.9	145.3
Utilidad	95.1	-	-	88.9	183.5	-	367.5	112.0	479.5
Pérdida	3.0	3.7	77.2	28.7	6.1	-	118.7	7.3	126.0
<u>Total</u>	<u>110.0</u>	<u>-3.7</u>	<u>-66.4</u>	<u>82.3</u>	<u>260.3</u>	<u>1.7</u>	<u>384.2</u>	<u>114.6</u>	<u>498.8</u>
<u>1974</u>									
Depreciación	33.0	-	11.4	46.8	142.4	3.4	237.0	7.3	244.3
Utilidad	-	0.4	32.9	6.2	51.7	-	91.2	78.1	169.3
Pérdida	34.5	23.2	45.1	25.6	-	-	128.4	6.9	135.3
<u>Total</u>	<u>-1.5</u>	<u>-22.8</u>	<u>-0.8</u>	<u>27.4</u>	<u>194.1</u>	<u>3.4</u>	<u>199.8</u>	<u>78.5</u>	<u>278.3</u>
<u>1975</u>									
Depreciación	35.9	-	4.0	4.3	155.4	5.5	205.1	6.8	211.9
Utilidad	148.3	-	23.2	12.9	90.3	-	274.7	252.8	527.5
Pérdida	3.0	11.8	21.5	26.3	-	-	62.6	0.5	63.1
<u>Total</u>	<u>181.2</u>	<u>-11.8</u>	<u>5.7</u>	<u>-9.1</u>	<u>245.7</u>	<u>5.5</u>	<u>417.2</u>	<u>259.1</u>	<u>676.3</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

Cuadro 9

URUGUAY: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL

Año	Construcción					Maquinarias y equipos					Variación de existen- cias del sector privado	Formación interna bruta de capital				
	Sector Privado	Sector Público			Total	Sector Privado	Sector Público			Total		Sector Privado	Sector Público			Total
		SEP	Gobierno Central	Total			SEP	Gobierno Central	Total				SEP	Gobierno Central	Total	
En miles de pesos de 1961																
1964	982	119	154	273	1 255	664	84	46	130	794	61	1 707	203	200	403	2 110
1968	1 073	102	256	358	1 431	510	38	31	69	579	-11	1 572	140	287	427	1 999
1972	1 049	445	266	711	1 760	540	27	14	41	581	210	1 799	472	280	752	2 551
1973	986	327	176	503	1 489	495	29	4	33	528	441	1 922	356	180	536	2 458
1974	938	376	230	606	1 544	488	33	11	44	532	224	1 650	409	241	650	2 300
1975	960	543	222	765	1 725	532	30	7	37	569	4	1 496	573	229	802	2 298
En porcentajes																
1964	46.5	5.7	7.3	13.0	59.5	31.5	4.0	2.1	6.1	37.6	2.9	80.9	9.7	9.4	19.1	100.0
1968	53.7	5.1	12.8	17.9	71.6	25.5	1.9	1.6	3.5	29.0	-0.6	78.6	7.0	14.4	21.4	100.0
1972	41.1	17.4	10.5	27.9	69.0	21.2	1.1	0.5	1.6	22.8	8.2	70.5	18.5	11.0	29.5	100.0
1973	40.1	13.3	7.2	20.5	60.6	20.1	1.2	0.2	1.4	21.5	17.9	78.2	14.4	7.3	21.8	100.0
1974	40.8	16.4	10.0	26.4	67.2	21.2	1.4	0.5	1.9	23.1	9.7	71.7	17.8	10.5	28.3	100.0
1975	41.8	23.6	9.7	33.3	75.1	23.2	1.3	0.3	1.6	24.8	0.1	65.1	24.9	10.0	34.9	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Incluye plantaciones y cultivos permanentes.

Cuadro 10

URUGUAY: LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL COEFICIENTE DE INVERSION SOBRE EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(En porcentajes)

Año	SEP	Gobierno central	Total sector público	Total sector privado	Total	Coeficiente de inversión implícito del SEP a/
1964	1.3	1.3	2.6	11.0	13.6	13.7
1968	0.9	1.8	2.7	10.0	12.7	12.8
1972	2.8	1.7	4.5	10.7	15.2	31.7
1973	2.1	1.1	3.2	11.4	14.6	23.7
1974	2.4	1.4	3.8	9.6	13.4	25.7
1975	3.2	1.3	4.5	8.4	12.9	35.3

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Calculado en relación al valor agregado generado por el propio sector.

Cuadro 11

URUGUAY: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA INVERSION EN CONSTRUCCION Y EN MAQUINARIAS Y EQUIPO

(En porcentajes)

Año	Sector privado	Construcción			Total	Sector privado	Maquinarias y equipos			Total
		Sector público					Sector público			
		SEP	Gobierno central	Total			SEP	Gobierno central	Total	
1964	78.2	9.5	12.3	21.8	100.0	83.6	10.6	5.8	16.4	100.0
1968	75.0	7.1	17.9	25.0	100.0	88.1	6.5	5.4	11.9	100.0
1972	59.6	25.3	15.1	40.4	100.0	92.9	4.7	2.4	7.1	100.0
1973	66.2	22.0	11.8	33.8	100.0	93.7	5.5	0.8	6.2	100.0
1974	60.8	24.4	14.8	39.2	100.0	91.7	6.2	2.1	8.3	100.0
1975	55.7	31.5	12.8	44.3	100.0	93.5	5.3	1.2	6.5	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

Cuadro 12

URUGUAY: REMUNERACIONES PERSONALES PAGADAS POR EL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

(En miles de pesos corrientes)

Ramas	1964	1968	1972	1973	1974	1975
<u>Agricultura</u>	<u>31.1</u>	<u>178.8</u>	<u>223.0</u>	<u>2 009.0</u>	<u>2 973.0</u>	<u>4 905.0</u>
011/2	31.1	178.8	223.0	2 009.0	2 973.0	4 905.0
<u>Pesca y caza marítima</u>	<u>10.0</u>	<u>88.1</u>	<u>179.0</u>	<u>621.0</u>	<u>845.0</u>	<u>1 774.0</u>
041/3	10.0	88.1	179.0	621.0	845.0	1 774.0
<u>Industria manufacturera</u>	<u>421.7</u>	<u>3 192.7</u>	<u>9 120.0</u>	<u>28 899.0</u>	<u>55 335.0</u>	<u>82 481.0</u>
142	5.4	68.4	64.0	191.0	218.0	360.0
204/291	4.8	30.4	186.0	252.0	578.0	740.0
207	9.6	53.0	223.0	439.0	759.0	1 252.0
211	65.6	604.5	2 948.0	5 808.0	10 038.0	16 563.0
311	20.4	152.8	450.0	887.0	1 532.0	2 527.0
321	175.9	1 214.8	6 069.0	11 955.0	20 665.0	34 097.0
334	27.4	172.3	1 096.0	2 159.0	3 732.0	6 158.0
381	39.3	247.2	1 666.0	3 055.0	5 106.0	8 448.0
382	34.4	267.1	659.0	1 944.0	2 901.0	3 945.0
384	32.4	324.6	898.0	1 784.0	3 257.0	-
386	6.5	57.6	222.0	380.0	541.0	757.0
201	-	-	4 639.0	35.0	6 008.0	7 634.0
<u>Electricidad, gas y agua</u>	<u>358.4</u>	<u>3 261.9</u>	<u>14 196.0</u>	<u>30 211.0</u>	<u>52 606.0</u>	<u>86 683.0</u>
511	267.6	2 299.5	7 469.0	15 783.0	30 445.0	50 380.0
521/2	90.8	962.4	6 229.0	13 073.0	19 794.0	32 755.0
512	-	-	498.0	1 355.0	2 367.0	3 548.0
<u>Comercio</u>	<u>2.8</u>	<u>13.3</u>	<u>6.0</u>	<u>95.0</u>	<u>254.0</u>	<u>271.0</u>
664	2.8	13.3	6.0	95.0	254.0	271.0
<u>Transporte y almacenaje</u>	<u>702.4</u>	<u>5 495.3</u>	<u>16 243.0</u>	<u>35 356.0</u>	<u>60 052.0</u>	<u>88 399.0</u>
711	264.6	2 068.1	5 140.0	14 260.0	21 272.0	28 926.0
712	116.1	1 119.6	3 064.0	6 084.0	10 635.0	13 591.0
714	32.1	260.0	698.0	473.0	934.0	1 332.0
715	25.2	254.9	498.0	521.0	1 696.0	2 798.0
716	230.2	1 565.9	6 237.0	12 867.0	23 440.0	38 786.0
717	34.2	226.8	606.0	1 151.0	2 075.0	2 966.0
<u>Comunicaciones 734</u>	<u>149.6</u>	<u>1 342.2</u>	<u>4 635.0</u>	<u>10 878.0</u>	<u>29 546.0</u>	<u>48 751.0</u>
<u>Subtotal</u>	<u>1 676.0</u>	<u>13 572.3</u>	<u>54 602.0</u>	<u>108 059.0</u>	<u>210 611.0</u>	<u>313 264.0</u>
Participación correspondiente en el PIB (porcentaje)	7.9	8.1	8.0			
<u>Bancos, seguros y otros intermediarios financieros</u>	<u>436.0</u>	<u>3 277.3</u>	<u>13 246.0</u>	<u>32 973.0</u>	<u>56 736.0</u>	<u>85 735.0</u>
<u>Total</u>	<u>2 112.0</u>	<u>16 849.6</u>	<u>67 848.0</u>	<u>141 032.0</u>	<u>258 347.0</u>	<u>398 999.0</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

Cuadro 13

URUGUAY: REMUNERACIONES DEL SEP Y EN TODA LA ECONOMIA

(En miles de pesos corrientes)

Sector	1964			1968			1972			1973			1974			1975		
	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional
Agropecuario	31	724	755	179	6 957	7 136	223	24 383	24 606	2 009	34 628	36 637	2 973	67 658	70 671	4 905	124 481	129 386
Industria manufacturera y construcción	422	3 708	4 130	3 193	42 481	45 674	19 120	118 676	137 796	28 889	215 790	244 679	55 335	393 108	448 443	82 481	721 324	803 805
Comercio	3	1 032	1 035	13	8 791	8 804	6	28 291	28 297	95	58 830	58 925	254	105 033	105 287	271	200 927	201 198
Transporte y almacenaje	702	643	1 345	5 495	8 878	14 373	16 243	34 200	50 443	35 356	39 023	74 379	60 052	73 855	133 907	88 399	147 924	236 323
Comunicaciones	150	108	258	1 342	759	2 101	4 635	1 873	6 508	10 878	3 033	13 911	29 546	5 107	34 653	48 751	1 400	50 151
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	358	23	381	3 262	188	3 450	14 196	-	14 196	30 211	-	30 211	52 606	-	52 606	86 683	-	86 683
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	436	500	936	3 277	4 225	7 502	13 246	17 816	31 062	32 973	16 880	49 853	56 736	14 288	71 024	85 735	69 076	154 811
Propiedad de vivienda	-	91	91	-	742	742	-	2 461	2 461	-	4 996	4 996	-	8 847	8 847	-	14 954	14 954
Gobierno general	-	3 182	3 182	-	36 917	36 917	-	108 961	108 961	-	273 856	273 856	-	516 978	516 978	-	799 338	799 338
Otros servicios	-	1 515	1 515	-	16 278	16 278	-	71 359	71 359	-	110 318	110 318	-	198 361	198 361	-	338 309	338 309
Total	2 102	11 526	13 628	16 761	126 216	142 977	67 669	408 020	475 689	140 411	757 354	897 765	257 502	1 383 275	1 640 777	397 225	2 417 733	2 814 958
Participaciones porcentuales	15.4	84.6	100.0	11.7	88.3	100.0	14.2	85.8	100.0	15.6	84.4	100.0	15.7	84.3	100.0	14.1	85.9	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

Cuadro 14

URUGUAY: PARTICIPACION DE LAS REMUNERACIONES DEL SEP POR SECTORES ECONOMICOS

(En porcentajes)

Sector	Agro- pecuario	Industria manu- facturera y cons- trucción	Comercio y almacenaje	Transporte y	Comu- nica- ciones	Electrici- dad, gas y otros in- servicios termia- sanitarios rios fi- nancieros	Bancos, seguros y Pro- piedad de vivienda	Gobierno general	Otros servicios
<u>1964</u>									
SEP	4.1	10.2	...	52.2	58.1	94.0	46.6	-	-
Resto de la economía	95.9	89.8	100.0	47.8	41.9	6.0	53.4	100.0	100.0
<u>Total</u> <u>nacional</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>1968</u>									
SEP	2.5	7.0	...	38.2	63.8	94.6	43.6	-	-
Resto de la economía	97.5	93.0	100.0	61.8	36.2	0.6	56.4	100.0	100.0
<u>Total</u> <u>nacional</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>1972</u>									
SEP	1.0	13.9	...	32.2	71.2	100.0	42.6	-	-
Resto de la economía	99.0	86.1	100.0	67.8	28.8	-	57.4	100.0	100.0
<u>Total</u> <u>nacional</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>1973</u>									
SEP	5.5	11.8	0.2	47.5	78.2	100.0	66.1	-	-
Resto de la economía	94.5	88.2	99.8	52.5	21.8	-	33.9	100.0	100.0
<u>Total</u> <u>nacional</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>1974</u>									
SEP	4.2	12.3	0.2	44.8	85.3	100.0	79.9	-	-
Resto de la economía	95.8	87.7	99.8	55.2	14.7	-	20.1	100.0	100.0
<u>Total</u> <u>nacional</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>1975</u>									
SEP	3.8	10.3	0.1	37.4	97.2	100.0	55.4	-	-
Resto de la economía	96.2	89.7	99.9	62.6	2.8	-	44.6	100.0	100.0
<u>Total</u> <u>nacional</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

RENTAS PERSONALES Y VALOR AGREGADO POR SECTORES ECONÓMICOS

(En miles de pesos corrientes)

Sector	1964						1965						1972					
	RPT			Rento de la economía			RPT			Rento de la economía			RPT			Rento de la economía		
	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C
Agricultura	32	40	78	724	4 705	15	179	220	01	6 737	40 995	17	223	475	51	24 283	109 170	13
Industria manufacturera y construcción	122 513	613 708	6 142	603 393	3 902	02	42 402	59 124	45	19 120	21 047	58	138 076	126 071	60			
Comercio	3	4	751	022	4 132	25	13	26	51	8 731	47 742	18	6	6 100	28 291	132 246	21	
Transporte y comunicaciones	752 036	78	609	1 140	455	5 095	6 390	03	5 678	19 188	46	36 243	10 634	07	94 200	58 863	58	
Administración	128 802	74	108	121	891	5471	692	77	759	214	03	4 635	6 203	74	1 073	2 028	23	
Salud, seguridad y otros servicios sociales	350 358	64	23	27	461	2 524	332	75	100	205	45	14 136	16 277	07	-	-	-	
Defensa, seguridad y otros intereses	435 905	75	524	075	27	3 271	4 325	76	4 225	7 667	55	13 246	17 297	76	12 016	32 282	55	
Financiero	-	-	-	21	1 346	7	-	-	-	742	12 011	6	-	-	-	2 461	49 767	5
Propiedad de vivienda	-	-	-	13	582	3 674	47	-	-	35 927	41 737	08	-	-	-	100 961	124 226	27
Gobierno general	-	-	-	1 315	3 261	45	-	-	-	35 678	27 244	09	-	-	-	71 353	110 265	59
Otros sectores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuentes: Estimaciones sobre la base de informaciones suministradas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.

Simbología: RP = Representaciones personales.

VA = Valor agregado.

C = Diferencia porcentual entre las remuneraciones personales y el valor agregado.

I - PRODUCTIVIDAD AFILIADA DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS PRIVADAS Y EN LA ECONOMÍA

	1968				1972			
	SEP	Ratio de la economía		SEP	Ratio de la economía			
	Valor agregado de personas (millas) ocupadas de 1961 (pesos)	Valor agregado de personas (millas) ocupadas de 1961 (pesos)	Valor agregado de personas (millas) ocupadas de 1961 (pesos)	Valor agregado de personas (millas) ocupadas de 1961 (pesos)	Valor agregado de personas (millas) ocupadas de 1961 (pesos)	Valor agregado de personas (millas) ocupadas de 1961 (pesos)		
Industria	11 773	348.9	12.6	115 577	3 509.1	26.3		
Comercio	409	7.6	17.1	1 235	7.9	6.4		
Transporte	22 518	303.6	13.4	44 592	324.4	18.6		
Electricidad, gas y servicios	19 811	432.8	21.8	22 814	536.4	23.7		
Construcción	54 275	892.2	15.5	56 380	1 102.8	19.5		
Bancos, seguros y otros	8 257	223.7	74.3	7 771	253.3	31.4		
Intermedios financieros	62 212	1 086.6	12.4	64 362	1 365.1	21.1		
Total SEP	932 700	15 753.0	16.2	990 800 ^b /17 327.0 ^b /17.5 ^b				

Nota: En los cuadros 15 y 16 se han agrupado las empresas del sector público dentro de la rama principal de actividad, dado que los datos disponibles de compañías corresponden a totales por sector.

A/ No se ha computado el valor agregado de las empresas del sector sin información en cuanto a ocupación.
B/ Corresponde a 1971.

Cuadro 17
II. PRODUCTIVIDAD APARENTE DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS^{a/} Y EN LA ECONOMÍA

	1968				1972			
	SEP	Resto de la economía		SEP	Resto de la economía			
	Valor	Valor b/ agregado de personas ocupadas de 1961 (peseos de 1961)	Valor agregado de personas ocupadas de 1961 (peseos de 1961)	Valor	Valor b/ agregado de personas ocupadas de 1961 (peseos de 1961)	Valor agregado de personas ocupadas de 1961 (peseos de 1961)	Valor	
Industria	11 713	313.0	29.1	205 929	25 091.0	16.3	12 452	
Comercio	443	7.1	16.2	...	...	...	1 239
Transporte	22 548	167.2	7.4	94 552	6 242.4	18.5	10 023	
Electricidad, Gas y servicios sanitarios	19 811	653.5	32.5	...	...	...	22 244
Subtotal SEP	54 575	1 181.5	24.6	...	...	...	56 393
Bancos, seguros y otras intermediaciones financieras	8 389	203.2	24.3	...	...	...	7 971
Total SEP	62 964	1 384.7	22.0	...	...	...	64 364
Total de la economía	222 702	35 752.0	16.2	...	...	...	290 800 ^{c/}

Nota: En los cuadros 16 y 17 se han agrupado las empresas del sector público dentro de la rama principal de actividad, dato que los datos disponibles de contabilidad corresponden a totales por ente.

a/ Incluyendo los resultados de la explotación de las empresas públicas en su valor agregado.

b/ No se ha computado el valor agregado de las empresas del SEP sin información en cuanto a ocupación.

c/ Corresponde a 1971.

Cuadro 28

LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL COMERCIO EXTERIOR

(En miles de dólares)

Ramos	Exportaciones de bienes					Importaciones de bienes				
	1961	1965	1972	1973	1974	1961	1965	1972	1973	1974
Pesca y caza marítima	811/3	-	186	233	284	125	50	1 826	230	71
Industria	201	55	71 925	20 517	31 751	-	-	27	110	50
Industria	231	2 689	3 015	4 650	6 052	-	-	-	24	15
Industria	321	-	753	1 614	3 307	25 995	19 759	42 574	53 827	158 965
Electricidad, gas y servicios públicos	511	-	-	-	-	2 243	7 202	377	3 455	4 052
Electricidad, gas y servicios públicos	512	-	-	-	-	-	-	1 273	1 345	2 347
Electricidad, gas y servicios públicos	521/2	-	-	-	-	1 104	309	981	244	1 704
Transporte y almacenamiento	711	-	-	-	-	622	830	155	620	309
Transporte y almacenamiento	712	-	-	-	-	456	655	18	106	362
Transporte y almacenamiento	716	-	-	-	-	124	50	127	227	164
Transporte y almacenamiento	717	-	-	-	-	204	16	-	-	-
Totales del SGP	-	2 795	26 472	72 021	41 462	32 072	28 296	47 945	50 016	168 047
Totales del país	134 000	127 000	171 000	208 000	251 000	259 000	146 000	172 000	219 000	472 000
Participación del SGP en los totales del país (en porcentaje)	-	20.9	11.5	36.5	25.5	25.3	19.8	26.8	24.1	28.5

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay.

